MEDIDAS *ANTIDUMPING* E POLÍTICA DOMÉSTICA

O CASO DA CITRICULTURA ESTADUNIDENSE

CAMILLA SILVA GERALDELLO

CULTURA ACADÊMICA
Editora

Medidas *antidumping* e política doméstica

CAMILLA SILVA GERALDELLO

MEDIDAS *ANTIDUMPING* E POLÍTICA DOMÉSTICA

O CASO DA CITRICULTURA ESTADUNIDENSE

CULTURA ACADÊMICA
Editora

Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.culturaacademica.com.br
www.livrariaunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

G314m

Geraldello, Camilla Silva
Medidas *antidumping* e política doméstica [recurso eletrônico]: o caso da citricultura estadunidense / Camilla Silva Geraldello. – 1.ed. – São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
Recurso digital

Formato: ePub
Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN 978-85-7983-665-7 (recurso eletrônico)

1. Estados Unidos – Relações exteriores. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Livros eletrônicos. I. Título.

15-26810 CDD: 327.73
CDU: 327(73)

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp)

Editora afiliada:

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

Associação Brasileira de Editoras Universitárias

A meus pais e meu irmão

Agradecimentos

A meus pais, Fernando e Rosemary, e a meu irmão, Fernando Henrique, por apoiarem cada passo e cada decisão da minha vida acadêmica, muitas vezes sem nem saber ao certo o que significavam. Mesmo assim, vocês enfrentaram as batalhas, comemoraram as vitórias e me confortaram nas derrotas.

A meu orientador, Tullo Vigevani, por me "desorientar" (trazendo sempre novas questões para reflexão), e a todos os professores do San Tiago Dantas, em especial ao Carlos Eduardo Carvalho, aos professores que estiveram presentes em minha banca de qualificação, Marcelo P. Mariano e Filipe A. Mendonça, e em minha banca de defesa, Christian Lohbauer.

Ao pessoal do Igepri, em especial ao Marcelo Fernandes de Oliveira.

Aos meus amigos "marilienses" André Eiras, Annie Pelissari, Aubrey Leonelli, Barbara Regina Vieira Lopes e José Lucas Bergamasco.

A todos os meus amigos "Dantas".

A minha tia Dirce, minha madrinha Maria Aparecida e Mônica Catarino, por me acolherem em suas casas durante o período em que cursei as disciplinas do mestrado e as minhas *roommates* de Ribeirão Preto.

Ao Anderson Romanello, por me proporcionar a primeira experiência no ensino universitário, confiando-me alunos incríveis, aos quais também agradeço.

À Capes, pelo auxílio concedido, e a Deus, pela força, paciência e sabedoria em cada passo do caminho.

As disposições jurídicas internacionais guardam relação com a lei de sociedades primitivas estudadas pela antropologia, nas quais o litígio ainda emerge como alternativa tênue à resolução de conflitos pela força. Contenciosos internacionais possuem caráter indeterminado. Não fornecem respostas inevitáveis para disputas legais, nem resultados conclusivos. (Hudec, 1987, tradução nossa)

Os homens não são guiados pelos fatos e sim por suas próprias opiniões sobre os fatos, opiniões essas que podem ou não ser corretas, e normalmente não são. (Angell, 1951, apud Griffiths, 2004)

SUMÁRIO

Introdução

Desde que assumiu a liderança no cenário internacional, os Estados Unidos da América promovem em seus discursos as ideias kantianas e democráticas de institucionalismo, paz, cooperação e liberalização econômica. Todavia, o país utiliza-se constantemente do protecionismo direto e indireto no segmento agrícola. Quando o assunto é importação de *commodities*,[1] a sua política comercial externa agrícola tende a ser contrária à ideia liberalizante norteadora da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em vez de diminuir barreiras comerciais, termina por criar novas e remodelar antigas barreiras.

Um exemplo recente desse comportamento foram as medidas *antidumping*[2] e as barreiras fitossanitárias[3] impostas ao suco de la-

1 São produtos de baixo valor agregado, ou seja, que não foram processados, apresentando-se muitas vezes como matéria-prima. Podem ser de origem vegetal, animal ou mineral.

2 Medidas de direitos *antidumping* são aquelas que países importadores adotam para compensar o *dumping* na importação de algum produto. O *dumping* ocorre quando um produto é vendido no exterior a preço menor do que no seu país de origem.

3 *Grosso modo*, barreiras fitossanitárias são restrições impostas a importações por meio de critérios sanitários.

ranja brasileiro no mercado estadunidense. Desde 1980, o Brasil é o maior produtor de laranjas e de suco de laranja, em prejuízo da produção dos Estados Unidos,[4] e este país, que é o maior e mais lucrativo mercado nacional de suco de laranja, teve que se contentar com o segundo lugar na produção. Juntos, Brasil e Estados Unidos respondem por 81% da produção mundial de suco de laranja (Fava Neves et al., 2010). Contudo, o Brasil concentra, sozinho, 85% da participação no mercado mundial. Isso porque o produto brasileiro conta com maior competitividade em sua cadeia produtiva, em relação ao produto estadunidense, graças à tecnologia mais avançada e às condições naturais favoráveis do país (id., ibid.).Calcula-se que, sem as restrições tarifárias, provavelmente haveria uma substituição da produção doméstica estadunidense pela importação do suco de laranja brasileiro (Carvalho da Rosa et al., 2013).

Embora o Citrus Belt[5] estadunidense receba forte auxílio governamental, por meio de medidas de fomento, como crédito aos produtores, investimento em marketing para o consumo do produto local, programas de controle de doenças, entre outras, a Flórida, principal estado do Citrus Belt,[6] vem sofrendo constantes perdas de produtividade, em decorrência de geadas e furacões. Foram as geadas ocorridas no estado, na década de 1980, que levaram o Brasil ao primeiro lugar em produtividade mundial. Já na década de 2000, foram os furacões e a chegada de uma nova doença ao estado, o *greening*,[7] os responsáveis pela diminuição da produção estadunidense, isso tudo em um só ano, 2005 (Fava Neves et al., 2010).

---

4 A nascente indústria citrícola brasileira consolidou-se no período em questão, quando a citricultura da Flórida sofria uma redução na produção.

5 Ou cinturão citrícola, área produtora de citros.

6 A Flórida é responsável por 70% da produção de laranja no país e foi a pioneira no setor de produção de suco pronto para consumo. Outros estados que também produzem laranja são o Texas, o Arizona e a Califórnia, porém a produção está voltada para o consumo da fruta *in natura* e não para a fabricação de suco.

7 Doença de difícil controle, para a qual ainda hoje não existe um método de tratamento totalmente eficaz. O Brasil optou por erradicar as árvores doentes e aplicar inseticidas e vem conseguindo bons resultados no controle da doença. Já a Flórida optou pela não erradicação das árvores atingidas pela doença e não vem conseguindo controlar a expansão do *greening* (Joaquim, 2013a; 2013b).

O Brasil atualmente é responsável por 26% da produção mundial de laranja e por 53% da produção mundial de suco de laranja, além de exportar 85% do suco consumido no mundo. Ou seja, três em cada cinco copos de suco de laranja consumidos no mundo são provenientes do nosso país. Em nenhum outro setor sua liderança mundial é tão grande quanto na citricultura. Nenhuma outra fruta é produzida aqui para fins industriais no mesmo volume que a laranja: em São Paulo, 70% das laranjas são destinadas à produção do suco concentrado e, em Minas Gerais, 86%. Essa posição vem sendo mantida graças à grande competitividade do país no setor, às boas condições de clima e solo locais, bem como às técnicas avançadas e à infraestrutura logística e estratégica do setor (Fava Neves et al., 2010).

"Mas não há em lugar algum, na terra ou no céu, uma 'fruta de ouro' com tanta importância quanto a laranja tem na Flórida, onde a plantação e o processamento de cítricos movimentam uma indústria bilionária de dólares" (Florida Citrus Mutual, c2012a, tradução nossa). A indústria citrícola na Flórida movimenta US$ 9 bilhões, sendo US$ 1 bilhão em impostos, e gera cerca de 76 mil empregos, de maneira direta ou indireta, pois 98% das laranjas são colhidas manualmente (id., c2012a; c2012b).

Dessa forma, frente aos problemas sanitários e ambientais, à liderança brasileira, ao destaque que a citricultura tem na Flórida e à presença marcante do suco de laranja na alimentação estadunidense, esse estado vem tentando manter a viabilidade da sua produção. Para tanto, visando proteger seus produtores, os quais arcaram com custos mais elevados na produção da *commodity* em questão, desde que o Brasil ascendeu à liderança nesse setor os Estados Unidos utilizam três mecanismos contra o produto brasileiro:[8] pico tarifá-

8 O "suco de laranja brasileiro, talvez, juntamente com o açúcar e o algodão, [seja] um dos produtos agrícolas mais visados pelas barreiras comerciais [estadunidenses]", sendo os setores citrícola e açucareiro os "mais penalizados pelas políticas comerciais adotadas pelos Estados Unidos, devido principalmente à competitividade brasileira" (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.51, 53-4).

rio alto; processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como o México (Brasil, 2007).[9]

Esse protecionismo estadunidense criou diversos impasses comerciais, obrigando as autoridades brasileiras a levarem a questão para a OMC em 2002 e em 2008-2009. Em 2002, o problema foi um imposto aplicado pela Flórida ao produto importado, que, além de taxar somente os importados, era investido no marketing do produto floridiano.[10] As partes não chegaram a um consenso sobre os painelistas, e uma decisão de um juiz dos Estados Unidos foi na direção daquilo que era pretendido pelo Brasil: a diminuição do imposto, encerrando o caso antes da abertura do painel (Lima, 2009a).

Já em 2008, após consultas, o Brasil decidiu pela abertura do painel na OMC, o qual iniciou-se em 2009 e terminou em 2011, com a vitória brasileira, como em outras ocasiões.[11] O problema, nesse período, foi que os Estados Unidos aplicaram medidas *anti-dumping* baseadas no método do *zeroing*[12] contra o produto brasileiro desde 2005, em decorrência de petição liderada pela Florida Citrus Mutual (uma associação de citricultores). Esse painel, um dos últimos sobre o *zeroing*, já vinha sendo condenado na OMC, e os Estados Unidos eram o último país que ainda o utilizavam. Isso

---

9 Gostaríamos de esclarecer que "preferências comerciais a terceiros países" não são mecanismo protecionista *per se*, porém, dada a utilização desse mecanismo como modo de diminuir a importação do produto brasileiro, ele acaba sendo percebido como um mecanismo de defesa.

10 O governo do estado da Flórida realiza, em parceria com os citricultores, campanhas publicitárias para estimular o consumo do suco de laranja produzido no país, como veremos no Capítulo 3.

11 Entre elas, os contenciosos das patentes (Oliveira; Moreno, 2007) e do algodão (Lima, 2009b).

12 O *zeroing* é uma forma de calcular o *dumping* para a qual apenas as transações nas quais o preço do produto é mais baixo do que o seu valor normal são utilizadas no cálculo, ficando de fora as transações nas quais o preço do produto é mais alto do que o seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações nas quais não ocorre *dumping* não são levadas em consideração, são nulas. Logo, ao excluir parte das transações, como no caso em questão, haverá o aparecimento positivo de *dumping*. Todos os casos de utilização dessa prática que chegaram à OMC foram condenados (Saggi; Wu, 2013).

porque, como veremos, o método não realiza uma comparação justa entre o preço no mercado doméstico do exportador e do importador, favorecendo e alcançando porcentagens mais altas de *dumping* positivo, principalmente quando há aumento na demanda interna do mercado importador (Saggi; Wu, 2013). Em 2005, esse país produziu safras de laranja menores, devido aos furacões dos anos anteriores e ao *greening*, o que fez sua demanda pelo suco de laranja brasileiro aumentar. Todavia, o maior penalizado com a utilização do método é o consumidor final, que terá à disposição um produto mais caro. Logo, "o principal efeito dos direitos *antidumping* nesse caso não era a proteção aos produtores de suco de laranja estadunidenses, mas altos preços para os consumidores" (id., ibid., p.406, tradução nossa).

Ainda em 2008, formava-se no Brasil uma nova associação dos exportadores de cítricos, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR), que congregou as principais indústrias exportadoras de cítricos: Citrosuco, Citrovita, Cutrale e Louis Dreyfus Commodities. Nasceu altamente profissionalizada, pois os membros da diretoria e da presidência contratados para atuar nela são pessoas com capacidade técnica especializada.

Assim, podemos destacar três aspectos importantes: 1º) a aplicação de medidas *antidumping* pelo método do *zeroing* passou a ocorrer quando a citricultura estadunidense começou a enfrentar problemas sanitários e ambientais, o que prejudicou a produção, e quando solicitada pela Florida Citrus Mutual, em período de safras reduzidas; 2º) o pedido de abertura do painel na OMC pelo Brasil ocorreu quando estourou a crise da bolha imobiliária nos Estados Unidos, a qual afetou o mundo todo; 3º) o pedido brasileiro foi feito no momento em que houve um fortalecimento do seu setor citrícola exportador, com a criação da CitrusBr.

Nessa vitória brasileira, pela primeira vez os Estados Unidos não apelaram contra o resultado final e retiraram as taxas *antidumping* do suco de laranja brasileiro em março de 2012. Todavia, apesar de terem enviado comunicados ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, afirmando que estudavam uma propos-

ta de modificação do método de cálculo das margens de *dumping* e das taxas de liquidação nos procedimentos *antidumping* (World Trade Organization, 211c), uma medida fitossanitária foi imposta pouco antes do prazo final, em janeiro de 2012, contra um pesticida largamente utilizado na citricultura em geral, o carbendazim,[13] inclusive na brasileira.

Em 14 de março de 2012, a Comissão de Comércio Internacional dos EUA (United States International Trade Commission – USITC) revogou as taxas *antidumping* impostas aos produtos brasileiros, pois considerou as acusações de *dumping* improcedentes e não danosas aos produtores estadunidenses. Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, o país cumpriu o acordado no órgão internacional. Isso indica que cadeias produtivas sem articulação com setores industriais importantes, como no caso da citricultura, não possuem a mesma capacidade de conduzir esse país a defender posturas protecionistas no mercado agrícola global, levando ao esgotamento da utilização do *zeroing*. Entretanto, o governo estadunidense manteve a alta tarifa de importação e aplicou uma medida fitossanitária, o que pode demonstrar disposição para a aplicação de novas formas de protecionismo, embora este não tenha sido o objetivo no caso em questão.

Diante do exposto, faz-se necessário responder a algumas questões, entre elas: Por que a citricultura da Flórida é protegida por meio do uso de métodos condenados pelo regime internacional de comércio (o *zeroing*)? Como um setor com pequena participação na economia nacional dos Estados Unidos conseguiu superar as preferências de livre comércio das indústrias de exportação de alto valor agregado, se, para a economia estadunidense e seus consumidores, seria mais interessante que o produto brasileiro ingressasse sem taxas extras? Por que esse país está disposto a aplicar diversas formas de protecionismo para proteger sua citricultura? Estaria bus-

---

13 Essa substância, proibida nos Estados Unidos, é utilizada por todos os produtores brasileiros. Entretanto, os níveis do produto que foram encontrados no suco brasileiro estavam dentro dos padrões internacionais.

cando transformar as regras do comércio internacional, realizando protecionismo e ao mesmo tempo tentando obedecer à legislação internacional pró-liberalização do comércio internacional? Ou são medidas tomadas devido à importância da política doméstica do estado da Flórida?

Nossa hipótese foi que os Estados Unidos, devido à sua organização político-burocrática doméstica (agências e suas estruturas e organização da sociedade civil), podem agir de modo contrário ao expresso no regime internacional do comércio, visando atender suas demandas internas, seja de seus cidadãos ou de suas empresas nacionais, para protegê-los quando esses grupos nacionais possuem grande influência ou poder político. Todavia, o grau de participação na economia nacional dos setores demandantes internos afeta a maneira como ocorre a ação no âmbito internacional: setores que articulam cadeias complexas nacionais têm uma defesa mais ferrenha, enquanto setores que não o fazem possuem uma defesa mais "branda", menos confrontacionista. O caso da laranja destaca-se porque não articula uma cadeia complexa nacional, porém a defesa é ferrenha, mostrando que suas ações de *lobby*[14] são tão eficientes quanto as de cadeias complexas.

Procuramos demonstrar nossa hipótese por meio da análise do contencioso do suco de laranja, no qual, como exposto, os Estados Unidos adotaram ações contra supostas práticas desleais brasileiras de maneira incorreta. O caso revela que se, por um lado, a submissão dos interesses do segmento citricultor estadunidense ao painel da OMC, sem recorrer da decisão, demonstra que o conjunto da cadeia produtiva da laranja não articula cadeias complexas e relevantes na economia nacional estadunidense e, devido ao esgotamento do uso do *zeroing*, ceder apresenta-se como a opção menos custosa em âmbito internacional, por outro lado, a utilização de métodos sabidamente condenados pela OMC demonstra a relevância do setor citricultor da Flórida na dinâmica do sistema federativo dos

14 Ação de exercer pressão, de tentar influenciar decisões políticas, praticada por grupos de interesse.

Estados Unidos, haja vista a força e o respaldo que tem tanto no Congresso Nacional quanto nas estruturas do Executivo responsáveis pela política comercial agrícola. Como veremos neste livro, isso decorre, em grande parte, do papel decisivo dos votos da Flórida nas eleições (congressuais e presidenciais) e do apoio financeiro dos produtores a essas campanhas eleitorais (Langevin, 2006).

Nesse sentido, a compreensão do fato de os Estados Unidos aplicarem direitos *antidumping* ao suco de laranja brasileiro empregando método contrário às regras da OMC certamente está atrelada ao entendimento de como ocorre a influência e a pressão dos citricultores do estado da Flórida na arena doméstica do país. Isso porque "essas indústrias da Flórida tem muito a perder se os Estados Unidos e o Brasil chegarem mais próximo de um comércio livre de *commodities* agrícolas" (Langevin, 2006). De acordo com Carvalho da Rosa et al. (2013), se existisse um acordo entre os dois países para retirar todas as barreiras ao suco de laranja brasileiro no mercado estadunidense, haveria um aumento de 21,56% no comércio desse produto entre eles (pelo menos entre 1998 e 2008), o que enfraqueceria a produção doméstica estadunidense e, dependendo do caso, praticamente a eliminaria.

Começaremos, no Capítulo 1, "Discussão teórica", fazendo uma breve revisão sobre a teoria da influência dos atores domésticos nas negociações internacionais e a da ação coletiva, pois acreditamos que tais teorias poderiam nos auxiliar a compreender nosso estudo de caso. Tanto o protecionismo estadunidense quanto a disputa na OMC entre Brasil e Estados Unidos devem ser analisados como reflexos das demandas de grupos internos de cada país. Do lado estadunidense, temos os citricultores floridianos, que exigem de seu governo, em âmbito estadual e federal, que sobretaxe o produto importado, seja via impostos domésticos ou medidas *antidumping*, e que auxilie em campanhas para incrementar o consumo do produto produzido localmente; e o governo estadunidense, o qual, seguindo os princípios sobre os quais foi estabelecida a Federação, procura atender a tais demandas e arca com os custos internacionais decorrentes dessa ajuda.

No Capítulo 2, "*Antidumping* na OMC", analisaremos as regras do regime internacional de comércio para casos de *antidumping* estabelecidas por esse órgão e abordaremos os casos ocorridos a partir de 1995 em que medidas *antidumping* foram por ele contestadas, dando maior atenção aos momentos em que houve a contestação da utilização do método *zeroing*, e aos casos envolvendo os Estados Unidos. Passaremos então à análise do contencioso do suco de laranja dentro do regime internacional de comércio; o modo como a metodologia utilizada por esse país estava em desacordo com o regime internacional de comércio; e os desdobramentos do caso: a eliminação das medidas *antidumping*, a aplicação da barreira fitossanitária e os seus reflexos na importação do suco de laranja, passando brevemente por uma análise do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) da OMC.

No Capítulo 3, "A citricultura estadunidense", trataremos da cadeia citrícola da Flórida; da organização da coalizão dos produtores para proteção do setor; das ações do Departamento de Cítricos da Flórida (Florida Department of Citrus) – marketing, pesquisa, financiamento; da crise que o setor enfrentou nos anos 2000; da maneira como são determinadas as medidas *antidumping* pelos órgãos competentes: Administração de Comércio Internacional (International Trade Administrative), Departamento de Comércio dos EUA (United States Department of Commerce), Comissão de Comércio Internacional dos EUA (United States International Trade Commission). Desse modo, delinearemos o setor e as iniciativas do governo para auxiliá-lo.

Ainda em relação ao âmbito doméstico estadunidense, no Capítulo 4, "Interação entre citricultura, Congresso e eleições", buscaremos compreender como ocorreu o processo na política doméstica estadunidense para a proteção do setor, mostrando a dinâmica eleitoral e o peso da Flórida nas eleições, devido a seus votos e ao financiamento de campanhas, e a interação entre o setor, o Congresso e as eleições, revelando o quanto as organizações citrícolas investem em *lobby* e apoio a candidatos, direta ou indiretamente. Com isso, será possível entender como as instituições políticas absorvem as

demandas internas e como a lógica do *lobby* atua nesse processo e na política estadunidense. Por fim, apontaremos algumas perspectivas para o setor e faremos nossas considerações finais.

A pesquisa que deu origem a este livro procurou demonstrar que casos de *antidumping* e de barreiras fitossanitárias não são apenas medidas aplicadas automaticamente pelos órgãos competentes estadunidenses, de acordo com as regras estabelecidas internacionalmente, mas podem envolver cálculos políticos domésticos, levando à sua aplicação sem real necessidade, o que nos ajuda a compreender o motivo do descumprimento de normas do regime internacional de comércio pelos Estados Unidos, os quais moldaram os padrões do regime, testando nossa hipótese de que esse país agora busca transformar o sistema que ele mesmo criou utilizando-se das normas do sistema, mas de maneira distorcida.

1
Discussão teórica

O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos suscita questões relevantes tanto no âmbito internacional quanto no doméstico sobre os dois países e para eles: Por que existem tantas barreiras à entrada do produto brasileiro no mercado estadunidense? Por que o Brasil acionou a OMC somente em 2008, se as medidas *antidumping* são impostas desde a década de 1980? Como o Brasil conseguiu vencer o painel, se o setor citrícola nacional ainda enfrenta dificuldades em articular produtores e indústrias? Ou a capacidade e a tecnicidade brasileira na OMC ajudam a superar esses problemas internos? Por que os Estados Unidos, que, contrariamente, possuem um órgão governamental que defende e representa seus citricultores, perderam o contencioso, não recorreram e aplicaram uma nova proteção (a fitossanitária) ao setor? Qual a importância da citricultura estadunidense no país? É política ou econômica? Nosso escopo, neste livro, porém, será a parte relativa aos Estados Unidos. A maior facilidade de acesso a documentos nos permite uma compreensão mais ampla dos fatos e das causas. Para tanto, parece-nos relevante discutir primeiramente algumas questões teóricas.

Entre os atores estadunidenses do caso, temos, além do Estado-nação (o ator no órgão internacional), os atores domésticos – alguns fazem parte da burocracia desse Estado-nação e outros, da socie-

dade civil organizada em associações de interesse comum. Nessa perspectiva, acreditamos que teorias pautadas na preponderância do Estado como único ator, as quais dominaram quase exclusivamente as análises sistêmicas da área de Relações Internacionais até a década de 1980, não são suficientes para alcançar o entendimento do contencioso. Já as teorias que envolvem outros temas (economia e meio ambiente) e outros atores (organizações não governamentais, empresas transnacionais, organizações intergovernamentais) que emergiram em meio ao debate aberto na área na década de 1970 e levaram a uma revisão do princípio do Estado-nação como ator unitário e racional (Moreira Jr., 2012), apresentam-se como melhor opção em nosso caso.

Essas teorias liberais surgidas na década de 1970 pretendiam responder a determinados questionamentos para compreender a realidade que se impunha no momento, a saber: Como se formam as preferências de cada Estado? O interesse nacional é sempre o mesmo? Qual o papel da sociedade nas decisões do Estado no cenário internacional? Ela participa? "Onde está o interesse nacional quando a ação do Estado tem consequências distributivas domésticas?" (Soares de Lima, 2000, p.288). O Estado-nação passou a não ser visto mais como uma caixa-preta.[1]

Assim, o conflito sobre o que o interesse nacional requer é inevitável (Milner, 1997). De acordo com Putnam (2010), os *policymakers*[2] discordam em quase todas as questões importantes sobre o que o interesse nacional e o contexto internacional demandam. Isso acontece porque o interesse nacional não é definido somente pelo Executivo, que sofre influências do Legislativo, da opinião pública, dos grupos de interesse. Logo, "a escolha da política (externa) é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno" (Soares de Lima, 2000, p.287).

1 Não entraremos aqui em uma discussão profunda sobre o debate entre realismo e liberalismo, para não fugir da nossa análise central. Para mais informações, ver Sarfati (2005); Nogueira; Messari (2005).

2 Nesse caso, são os responsáveis pela elaboração de políticas governamentais.

A literatura estadocêntrica não tem as bases para teorizar o modo como as políticas doméstica e internacional interagem, pois o realismo clássico vê Estado e governo como sinônimos. "Independentemente da natureza do governo que esteja no poder, ele será sempre o mais fiel intérprete dos interesses nacionais" (Soares de Lima, 2000, p.285). Todavia,

> no contexto da hegemonia da economia de mercado e da democracia representativa liberal [as quais têm se consolidado na maior parte dos Estados], a perspectiva realista tende a perder o lugar predominante que ocupara. [...] Passam a ser privilegiadas nas análises correntes não apenas novas definições do conceito de segurança, como as possibilidades de cooperação internacional em função de normas compartilhadas existentes nas formações republicanas de governo. (Soares de Lima, 2000, p.267)

Nessa perspectiva, uma subárea do campo de política externa surgida no final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960 (e que tem se desenvolvido como uma área separada das Relações Internacionais) ganha mais espaço: a Análise de Política Externa (APE; em inglês: Foreign Policy Analysis – FPA).

> [...] A APE distingue-se de outras abordagens teóricas das Relações Internacionais por sua insistência em que o ponto focal da explicação da política externa devem ser os próprios formuladores de política, e não fenômenos estruturais ou sistêmicos maiores. Variáveis explicativas de todos os níveis de análise, desde o micro ao macro, são de interesse para o analista, na medida em que elas afetam o processo de tomada de decisão. Assim, de todos os subcampos das Relações Internacionais, a APE é a interface teórica mais integrativa. As investigações sobre os papéis que as variáveis (tais como personalidade, percepção e construção de significado, dinâmicas de grupo, processos organizacionais, políticas burocráticas, políticas internas, de cultura, influência da estrutura do sistema

> na política externa) ocupam são a agenda da FPA. (Encyclopedia..., c2014a, tradução nossa)

Desse modo, não somente os estados, mas também os indivíduos, as organizações e as instituições são elementos chave nas decisões de política externa e para se entender a natureza do sistema internacional, pois a "decisão do governo reflete a batalha política dentro [dele]. A política externa final é, assim, um compromisso, não refletindo o que o sistema exige, mas sim o que as diferentes facções dentro do governo de um Estado podem concordar" (Halruth, 2011, p.5). Portanto, o ponto principal da Análise de Política Externa é explicar por que os atores fazem as suas escolhas, pois, de acordo com Hudson (2005), são os indivíduos tomadores de decisões que determinam o comportamento do Estado.

Ainda segundo essa autora, três obras construíram a base dessa subárea: *Decision making as an approach to the study of international politics* [Tomada de decisão como uma abordagem para o estudo de política internacional], de Snyder, Bruck e Sapin (1954); *Pre-theories and theories of Foreign Policy* [Pré-teorias e teorias de política externa], de Rosenau (1960); e *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics* [Hipótese do relacionamento do homem comum no contexto da política internacional], de Sprout e Sprout (1956). Esses primeiros trabalhos focaram a conceituação, o desenvolvimento da teoria específica do ator em vários níveis de análise e a experimentação metodológica.

Um dos autores que figuram nesse primeiro momento é Graham Allison (1971), que vê a ação estatal como resultado do comportamento das organizações estatais – logo, o Estado constitui um arranjo complexo de burocracias. As capacidades organizativas existentes dentro dele influem na escolha feita pelos governos, e as prioridades dessas organizações modelam a implementação das ações governamentais. Como as organizações tendem a maximizar sua jurisdição e seu orçamento, os governantes que negligenciam os cálculos de viabilidade administrativa correm o risco de fracassar. Veremos que no caso dos Estados Unidos essa análise dos anéis

burocráticos é uma máxima: o Estado norte-americano é de fato um arranjo complexo de burocracias (agências governamentais federais e estaduais) que têm mais espaço de atuação e orçamento do que o próprio presidente, o qual não consegue tomar nenhuma decisão sem ponderar o seu impacto sobre as ações dessas agências.[3]

> Grande parte das disputas burocráticas que Allison (1999) descreve como parte do processo de tomada de decisões continua durante todo o processo de execução. Isso ocorre porque o significado de qualquer política não está definido em uma decisão. É preciso ação para interpretar o que a política vai significar na prática. [...] O "burocrático experiente" sabe que a decisão é apenas metade da batalha, e está disposto e capaz a dar forma ao processo de implementação na mudança de política de preferências. (Halruth, 2011, p.6)

Outra metodologia que se desenvolveu nesse início da Análise de Política Externa foi a Política Externa Comparativa (Comparative Foreign Policy – CFP), a qual compara fontes internas da conduta externa de diferentes países, explorando a relação entre o tipo de ligação interna–externa de um país e seu sistema político e econômico e o nível de desenvolvimento social. Algumas pesquisas também têm explorado em que medida certos padrões de comportamento, como manifestações violentas ou protestos, podem se espalhar de um Estado para outro (Pfaltzgraff Jr., c2014). Assim, na Política Externa Comparativa, os acontecimentos poderiam ser comparados ao longo das dimensões comportamentais e identificados como positivos ou negativos, bem como a forma como os instrumentos de política externa (diplomático, militar, econômico) foram utilizados na tentativa de influenciar os fatos, segundo Hudson (2005).

---

3 Aprofundaremos essa análise sobre a política externa comercial nos capítulos seguintes, nos quais apresentaremos as agências governamentais que cuidam do comércio exterior e atuaram no contencioso.

Essa autora também destaca, entre as primeiras abordagens de Análise de Política Externa, as análises que levaram em consideração as percepções e imagens na política externa (*psychological and societal milieux of foreign policy decision making*) e que foram muito importantes na agenda da subárea. Uma das linhas de análise possíveis aqui considera que as características do indivíduo negociador são essenciais para a tomada de decisão; outra perspectiva de análise, por sua vez, realça as características nacionais e sociais. Entre os autores que trataram dessa segunda abordagem, temos Robert Putnam, com o jogo de dois níveis (que veremos mais detalhadamente na seção seguinte), e Almond e Lippman, para os quais a opinião pública é incoerente e sem unidade em questões de política externa, mas tem grande impacto sobre a condução dessa política (Hudson, 2005). Todavia, muitos outros autores vêm tentando mostrar que a opinião pública e a das elites afetam a política externa: Mueller mostrou que a mudança na opinião pública em relação a assuntos internacionais ocorre por fatores racionais, citando o exemplo da Guerra do Vietnã (id., ibid.).

Com relação aos estudos contemporâneos de Análise de Política Externa, as áreas de desenvolvimento mais ativas são: as tomadas de decisão; as características do líder; cultura e identidade; a metodologia (novos modelos computacionais quantitativos); e a integração, segundo Hudson (2005). Ainda de acordo com esta autora, novos rumos no estudo de grupos sociais e sua influência na política externa começaram a tomar forma. Van Belle (1993) combina de forma inovadora a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos com a APE para desenvolver uma compreensão teórica de imperativos políticos domésticos. Vemos assim que a teoria do ator específico é o tipo de teoria mais adequada para auxiliar na análise da tomada de decisão em política externa.

Nessa perspectiva, as teorias que levam em consideração a influência dos atores domésticos nas negociações internacionais e aquelas que tratam da organização e mobilização de grupos domésticos em busca dos seus interesses foram as que nos auxiliaram a compreender nosso estudo de caso, o contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos. Tanto o protecionismo estaduni-

dense quanto a disputa na OMC entre os dois países devem ser analisados como reflexo das demandas internas de cada um deles. Temos, em um nível, os citricultores floridianos, que exigem de seu governo, em âmbito estadual e federal, que sobretaxe o produto importado, seja via impostos domésticos ou via medidas *antidumping*, e auxilie em campanhas que incrementem o consumo do produto produzido localmente; e, em outro nível, o governo estadunidense, que, seguindo os princípios sobre os quais foi estabelecida a Federação, procura atender a tais demandas e arca com os custos internacionais decorrentes dessa ajuda. Detalharemos teoricamente, a seguir, como ocorrem essas dinâmicas.

As teorias de Análise de Política Externa: o jogo de dois níveis

O contencioso em análise mostra um "envolvimento simultâneo em vários jogos: no jogo parlamentar e no jogo eleitoral propriamente dito para os representantes no Congresso; [...] num jogo na política internacional e na política nacional para os líderes nacionais" (Tsebelis, 1998, p.20). Isso porque "os resultados de negociações comerciais em arenas multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), são claramente diferenciais em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos" (Soares de Lima, 2000, p.289-90), o que as torna uma questão distributiva no âmbito doméstico e leva "interesses setoriais [...] a ser articulados e contemplados nas agendas da política comercial externa [...]. Confirma-se, assim, a transitoriedade do interesse nacional, cada vez mais dependente das preferências das forças sociais e dos interesses da coalizão política vencedora" (Oliveira, I. T. M.; Milani, 2012). Nessa perspectiva, dentre as teorias de análise de política externa, aquela que melhor relaciona esses aspectos, mas não os esgota, para o nosso caso, é a teoria do jogo de dois níveis (JDN).

Essa teoria surgiu em 1989, quando Robert Putnam publicou seu artigo "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis", fazendo uma reflexão sobre a ratificação de acordos

internacionais, por meio da demonstração da articulação entre o nível internacional (nível I) e o nível doméstico (nível II) durante as negociações desenvolvidas entre estados – o jogo de dois níveis (JDN). No nível I, ocorrem as negociações internacionais, na tentativa de um acordo; e, no nível II, simultaneamente, se manifestam as coalizões favoráveis ou contrárias às ações internacionais do Estado.

Com esse modelo analítico, podemos perceber as relações entre a escolha de uma posição negociadora internacional e os interesses domésticos que os governos representam e a complexidade da ratificação do acordo. Assim, o processo de negociação pode avançar ou regredir, dependendo da aprovação ou desaprovação dos atores domésticos ligados à questão em negociação, ou seja, a dinâmica interna define as possibilidades da ação internacional. E essa dinâmica interna é determinada pela formulação e acomodação das preferências domésticas em coalizões políticas, os chamados *win-sets* (ou conjunto de vitórias), as quais procuram influenciar a negociação segundo seus interesses (Putnam, 2010).

A forma como isso ocorrerá é definida pelas instituições democráticas de cada Estado e pelos processos de distribuição de poder na formulação da política externa, pois a organização do Estado interfere na tomada de decisão. Logo, um aspecto fundamental para analisar esse processo, de acordo com esse autor, é compreender as relações entre Executivo e Legislativo. A Figura 1 mostra de maneira simplificada como ocorre esse jogo na visão de Putnam.

Estado A
Negociação internacional
Estado B
Nível I (internacional)
Pressão para alcançar demandas
Pressão para alcançar demandas
Grupos de interesse, legisladores, partidos, ONGs, opinião pública
Grupos de interesse, legisladores, partidos, ONGs, opinião pública
Nível II (nacional)
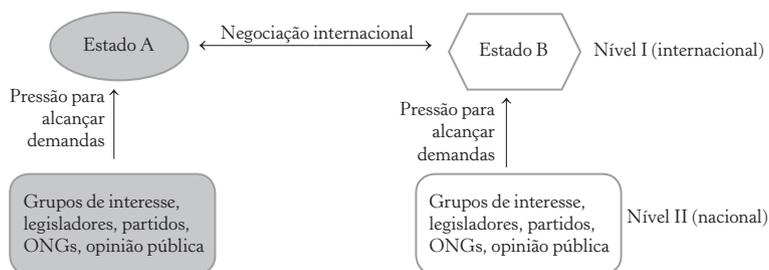
Figura 1 – Jogo de dois níveis
Fonte: Oliveira, M. F. de (2005; adaptado).

Como podemos observar, as coalizões políticas organizadas na forma de grupos de interesse, em nível nacional, buscam atingir seus objetivos por meio da pressão sobre o governo, de modo que ele formule políticas que lhes sejam favoráveis. No que se refere ao nível internacional, Putnam (2010) argumenta que os governos visam a maximização de sua habilidade para satisfazer as demandas internas, concomitantemente à minimização das consequências adversas de desenvolvimento externo. Dessa maneira, há uma relação entre as posições domésticas (*win-set*) e a possibilidade de se firmar um acordo, uma vez que a dimensão relativa dos *win-sets* em relação ao nível II afetará a distribuição dos ganhos a partir de conjuntos de barganha internacional. Quanto mais posições difusas no nível doméstico, mais força terá o governo na negociação internacional (nível internacional), pois possuirá alta capacidade de barganha, devido à grande variedade das demandas internas. Ou seja, as dissensões são benéficas por indicarem que, se as negociações não forem ao encontro de seu *win-set*, o acordo não será ratificado. Contrariamente, quanto menor a variedade de demandas internas – mais posições coesas ou consensuais no nível doméstico –, a capacidade de barganha do governo com relação a outros negociadores é menor, porém, é mais provável alcançar um acordo (Oliveira, 2005). Se esse acordo corresponder às expectativas desses grupos, mais facilmente será ratificado.

Identifica-se, assim, uma relação de legitimidade entre os dois níveis, que é capaz de gerar credibilidade no cenário internacional (Soares de Lima; Santos, 2001). Essa credibilidade, por sua vez, segundo esses autores, promoverá maior eficácia nas negociações, graças, em certa medida, à transparência e visibilidade do processo. Outro fator resultante de uma maior e mais efetiva interlocução entre os dois níveis é a estabilidade, que fornece um caráter mais resistente em relação a possíveis pressões para alteração de acordos internacionais (Martin, 2000).

Contudo, Putnam (2010) ressalta que o nível II pode abandonar o nível I se não tiver plena certeza de que a negociação a seu favor está devidamente documentada. Portanto, deve-se prezar pelo não

excesso de comprometimento, para que não se prometa mais do que se pode cumprir no acordo, pois isso levaria a uma deterioração da credibilidade externa.

Desse modo, a ratificação do acordo internacional afeta o tamanho da estrutura de ganhos domésticos, pois "aqueles [grupos de interesse do nível II] que perdem devem bloquear ou tentar alterar qualquer acordo internacional, enquanto aqueles que podem se beneficiar [do acordo internacional] devem pressionar para sua ratificação" (Milner, 1997, p.63). Na Tabela 1 são mostrados os fatores que afetam o tamanho dos *win-sets*.

Tabela 1 – Fatores que afetam o tamanho dos *win-sets*

Preferências e coalizões do nível II	Tamanho relativo das forças "isolacionistas" e "internacionalistas"; nível de politização do tema. Desafio principal do negociador: gerenciar diferenças entre expectativas dos grupos interno e resultado negociável
Instituições do nível II	Procedimentos de ratificação
Estratégias dos negociadores do nível I	*Status* do negociador; poder de barganha; informações; atividades diplomáticas

Fonte: baseado em Putnam (2010).

Vemos que tanto a organização político-burocrática do Estado quanto as ações dos negociadores afetam as preferências e coalizões domésticas. Assim, algumas vezes, "as pressões internacionais reverberam na política doméstica, alterando o equilíbrio doméstico e as negociações internacionais", podendo até mesmo "ocasionar uma reação doméstica adversa" (Putnam, 2010, p.166-7).

Depreende-se que muitos grupos pequenos são capazes de vetar acordos que mereceriam ser aprovados, além de tratados que nem foram cogitados para a ratificação. Há inúmeras explicações para isso. Entre elas, cabe destacar que o insulamento burocrático tende a reforçar as demandas por interesses protecionistas, na medida em que reduz os custos da organização em relação à pressão sobre o tomador de decisão, em especial em cenários de crise econômica

(Mansfield; Busch, 1995); a ausência de diversificação econômica também tende a gerar protecionismo em contextos de instabilidade, devido à lógica da especialização e concentração de interesses setoriais (Grossman; Helpman, 2002); e a capacidade defensiva de grupos de interesse pequenos com *expertise* organizacional para a defesa das suas demandas em bases eleitorais e com relevância política (Rogowski, 1990).

Tais grupos podem dar o sinal verde ou vermelho para a legitimação de uma negociação internacional. Mas aquilo que os torna detentores desse potencial de influência é sobretudo a capacidade de ter acesso à informação e sua perícia na articulação perante as instituições diretamente ligadas a seus interesses na arena do comércio internacional. Muitas vezes, isso significa demonstrar que os interesses setoriais desses grupos são estratégicos para os interesses nacionais ou, no caso do contencioso do suco de laranja, estratégicos para a política interna do Estado.

Dessa forma, os grupos de interesse participam do processo político, servindo como órgãos consultivos do governo e dos parlamentares, informando-lhes o caminho desejado para as políticas públicas de seu interesse, as quais podem inclusive contrariar acordos e regras internacionais no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Esses grupos procuram mobilizar informações sobre as políticas governamentais e suas mudanças; familiarizam-se com a administração de políticas estabelecidas; buscam influenciar o processo de formulação de políticas (*policy-making*) etc. A informação é fator decisivo nesse processo, desde as eleições até o cotidiano do governo. Assim, ter *expertise*[4] para acompanhar e alterar o rumo de políticas públicas é determinante para o sucesso no encaminhamento de demandas e interesses em qualquer país democrático.

Aplicando esse raciocínio à formulação da política externa comercial estadunidense, faz-se necessário reconhecer que a utilização das instituições e das informações pelos grupos de interesse

4 Conhecimento adquirido pela prática.

nessa questão é determinante para a ratificação ou o veto de acordos internacionais. Para Milner (1997), as instituições domésticas são essenciais para a interlocução e o fornecimento de informações aos grupos de interesse no nível II, pois a comunicação de seus interesses para os negociadores internacionais depende de tais instituições. Portanto, para a autora, o sucesso da defesa do interesse setorial encontra-se na capacidade do setor de mobilizar instituições e informações e transmiti-las ao negociador internacional, travestindo seu interesse específico em interesse geral estrutural – um instrumento muito utilizado nos Estados Unidos.

Percebemos que, no caso da citricultura estadunidense, embora ela não consiga travestir seus interesses específicos em interesses gerais, os negociadores reconhecem seu papel na estrutura política nacional e procuram atender aos interesses do setor de alguma maneira. Isso porque as "indústrias como as dos cítricos e do açúcar, que contam com ativos fixos (terra) e proteção de mercado, normalmente demonstram uma capacidade notável para articular seus interesses, liderar coalizões e assegurar a lealdade das autoridades eleitas" (Avery, 1998; Baldwin; Magee, 2000, apud Langevin, 2006).[5] A citação de Robert Strauss feita por Putnam (2010) ilustra muito bem essa dinâmica:

> Durante meu mandato como representante especial de comércio [dos Estados Unidos], gastei tanto tempo negociando com grupos domésticos (industriais e trabalhistas) e com membros do Congresso dos Estados Unidos quanto gastei negociando com nossos parceiros comerciais estrangeiros. (p.151)

5 De acordo com Langevin (2006), "durante uma era de negociações de livre comércio para o Alcac-RD, a Alca e a Rodada de Doha das deliberações na OMC, os produtores de laranja e cana-de-açúcar da Flórida adoçaram suas relações com o Congresso, especialmente com aqueles membros que tinham assento nos comitês de agricultura e de comércio internacional. Além disso, eles apostaram pesado nos candidatos presidenciais republicanos, apesar da considerável incerteza eleitoral" (p.191).

Nessa perspectiva, acreditamos que

> aprender tanto sobre as razões dos atores quanto sobre as regras que governam sua prática "capacita-nos a melhorar as previsões sobre o comportamento daqueles que agem de acordo com elas. Portanto, determinar o significado das ações nos dá algum conhecimento sobre causas" (Rosenberg, 1988: 87). (Adler, 1999, p.216)

Dessa forma, compreender como se formam as coalizões domésticas que afetam a barganha internacional é de extrema importância. Como o jogo dos dois níveis é uma teoria sobre a barganha internacional, e não sobre a formação das preferências nacionais, complementaremos nossa discussão teórica com a teoria da ação coletiva.

Lógica da ação coletiva: *lobby* e decisões políticas

Um dos níveis da negociação internacional, o âmbito doméstico, não é uníssono. Existem diferentes forças e interesses internos atuando sobre a ação estatal no nível internacional. Tais forças formam uma representação ou conjunto de representações, que constituem a base adequada para a ação do Estado, e, como são compostas por indivíduos, essa formação só ocorre se existe um acordo entre eles (Hudson, 2005). Todavia, nem sempre esse processo é tranquilo, pois "problemas de ação coletiva são endêmicos à vida social" (Soares de Lima, 2000, p.275). Mas o que leva esses indivíduos a se associarem? E por que eles continuam associados?

Olson nos ajuda a responder a essa pergunta. Na sua obra *A lógica da ação coletiva* (2011), o autor desenvolve uma teoria sobre a formação e a permanência dos grupos de pressão. Ele explica que esses grupos são formados por indivíduos racionais (aqueles que procuram alcançar seus objetivos por meios eficientes e efetivos), com interesse na obtenção de um mesmo benefício coletivo, que traga vantagens materiais para cada indivíduo do grupo (e não somente para o grupo como um todo). "Toda verdadeira representação [...]

não é uma representação de pessoas, mas apenas uma representação de propósitos comuns" (Cole, apud Olson, 2011, p.129).[6]

O foco dos casos analisados por Olson reside no comportamento de indivíduos racionais que formam grupos econômicos, os quais são fundamentais no comportamento político e econômico de uma sociedade. Desse modo, um grupo de interesse ou grupo de pressão é um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo com um ou mais interesses em comum que se unem para exercer influência/ fazer *lobby* sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos. Contudo, essa atividade não deve ser o fim da organização desse conjunto de indivíduos, mas um subproduto dela. Este é o caso da Florida Citrus Mutual, a maior associação de citricultores e indústrias,[7] que, como veremos, possui como objetivo "ajudar os citricultores da Flórida a produzir e comerciar sua colheita com lucro" (Florida Citrus Mutual, c2012a, tradução nossa).

> Esse *lobby* poderá ter de levar a cabo uma considerável campanha. Se for encontrada uma resistência significativa, grandes quantidades de dinheiro serão necessárias. Os especialistas em relações públicas terão de influenciar os jornais, e pode ser preciso fazer alguma propaganda. Provavelmente será necessário contratar organizadores profissionais para armar "manifestações espontâneas" envolvendo os angustiados produtores do setor industrial em questão e fazer esses produtores escreverem cartas a seus congressistas. Essa campanha tomará tempo de alguns produtores do setor industrial – e dinheiro. (Olson, 2011, p.23)

6 "As organizações com propósitos primariamente econômicos, como os sindicatos, as organizações rurais e outros tipos de grupos de pressão, normalmente afirmam que estão servindo aos interesses dos grupos que representam, e não que são acima de tudo organizações filantrópicas para ajudar outros grupos. Assim, seria surpreendente se a maioria dos membros desses 'grupos de interesse' sempre desprezasse seus próprios interesses individuais. Um grupo de interesse essencialmente egoísta normalmente não atrairia membros completamente desprendidos. Portanto, o comportamento centrado nos próprios interesses pode ser de fato comum em [algumas] organizações" (Olson, 2011, p.77).

7 Existem outras organizações, e algumas não possuem capacidade para fazer *lobby*.

Logo, o grupo de interesse precisará ter recursos financeiros e, para tanto, deverá arrecadá-los entre seus membros (o que também é realizado pela Florida Citrus Mutual). Ele precisará manter seus membros e conquistar novos membros, e uma maneira de conseguir isso é oferecer outros serviços, os chamados "incentivos seletivos". Estes incentivos extras são necessários para incentivar a participação na organização, pois os resultados alcançados por um grupo de pressão de determinado setor por meio de *lobby* podem beneficiar todos os integrantes desse setor, mesmo os que não fazem parte do grupo que acionou o *lobby*. Para os membros pequenos, a atividade lobística pode ser indiferente para definir sua entrada e permanência no grupo, já que mesmo sem participar (e pagar por isso) eles podem receber os benefícios difusos, principalmente nos Estados Unidos, onde uma ação individual vale coletivamente.[8]

Nessa perspectiva, grupos de pressão apenas se formam quando um grupo de indivíduos com o mesmo objetivo tem capacidade de implementar medidas coercitivas ou oferecer incentivos seletivos aos seus membros, pois, "se os indivíduos em qualquer grande grupo estiverem interessados em seu próprio bem-estar, eles **não** irão fazer voluntariamente nenhum sacrifício para ajudar seu grupo para atingir suas metas políticas (públicas ou coletivas)" (Olson, 2011, p.140; destaque do autor). Este autor acredita que é mais fácil alcançar um objetivo em pequenos grupos (mais organizados e ativos) do que em grandes grupos (mais desorganizados e inativos).[9] Isso ocorre devido aos altos custos dos grandes grupos para se organizar e da dificuldade que enfrentam para dissuadir o comportamento *free rider*,[10] pois em grupos grandes ele é difícil de

8 A chamada *class action* (ação de classe).

9 Os grupos muito grandes são chamados por Olson (2011) de grupos latentes, os quais se distinguem pelo fato de que, "se um membro ajudar ou não ajudar a prover o benefício coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, portanto, nenhum terá razão para reagir" (p.62-3).

10 O comportamento do *free rider* (ou do carona) implica se beneficiar dos ganhos do grupo sem pagar os custos ou não ter prejuízos nas perdas do grupo. Isto é, ao não contribuir para o bem coletivo, pega "carona" no resultado benéfico ou não arca com os prejuízos de um resultado ruim.

ser identificado, já que sua não contribuição não impede o alcance do bem coletivo. Contrariamente, nos grupos pequenos, a não contribuição de um dos membros reduz as possibilidades do bem coletivo, fazendo que o *free rider* seja facilmente identificado. É em decorrência disso que os grandes grupos (como todos os consumidores) têm dificuldades em formar uma ação coletiva.

Segundo Olson (2011), os grupos pequenos conseguem não recorrer à coerção ou a algum outro estímulo além do próprio benefício coletivo para obtê-lo, porque cada membro ficará com uma porção substancial do ganho total. Já nos grupos grandes, a porção que cada membro receberá do ganho total será pequena (embora, mesmo no caso dos grupos pequenos, os membros maiores contribuirão mais do que os membros menores e, em consequência, os primeiros sentirão mais os prejuízos). Além disso, nos grupos pequenos os custos de organização são mais baixos, tornando-os mais eficazes em fazer pressão política e dar apoio político (votos, contribuições de campanha etc.) (Shughart II, c2008). Portanto, como afirma Schattschneider (1960, apud Olson, 2011), a "política de pressão [...] é essencialmente a política dos grupos pequenos" (p.160), os quais atuam como empreendedores políticos (*political entrepreneurs*), "dispostos a arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva em troca de interesses próprios, como projeção e liderança" (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2006, p.478). É o caso da Florida Citrus Mutual, ao liderar a coalizão que pediu a imposição de medidas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro a partir de 2005. Assim,

> o número e o poder das organizações lobísticas que representam as empresas norte-americanas é de fato surpreendente em uma democracia que opera de acordo com a regra da maioria. [...] **O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de "indústrias" (geralmente oligopolísticas), cada uma das quais contendo apenas um número francamente**

pequeno de empresas [que é claramente o caso da citricultura na Flórida]. (Olson, 2011, p.158; destaques do autor)

Em decorrência dessa influência e da força dos grupos pequenos, os políticos que buscam a reeleição acabam tendo fortes incentivos para atender às demandas desses grupos, o que leva Shughart II (c2008) a afirmar que "democracias representativas frequentemente levam a uma tirania da minoria" (tradução nossa). Nessa perspectiva, a lógica da ação coletiva explicaria o motivo pelo qual os agricultores vêm garantindo subsídios governamentais à custa de milhões de consumidores não organizados, que pagam preços mais altos por alimentos, e o motivo pelo qual os fabricantes de têxteis vêm se beneficiando de barreiras comerciais, em detrimento dos compradores de vestuário. Se fossem votadas separadamente, tais medidas não seriam aprovadas, segundo Shughart II (c2008). Este autor explica que, por meio de barganhas, nas quais os representantes dos estados agrícolas concordam em negociar seus votos, em nome do protecionismo comercial, em troca de promessas de apoio aos subsídios agrícolas dos seus representantes, ambos os projetos conseguem obter maioria.

Tabela 2 – Tamanho dos grupos e possibilidade de cooperação para ação coletiva

	Grupos pequenos: dezenas a algumas centenas de pessoas	**Grupos grandes: mil e milhões de pessoas**
Cooperação voluntária	Comunidades que garantem confiança e reciprocidade. Grupos de empresários políticos. A interação estratégica é possível.	A cooperação unilateral está sujeita a incerteza. Interação estratégica difícil e ainda impossível.
Cooperação involuntária	Comunidades nas quais se exerce ostracismo e pressão social. A interação estratégica é possível	Existem empresários da ação coletiva, em especial "a classe política", que usam, estrategicamente, incentivos seletivos e coerção e criam ambientes para a confiança em grande escala.

Fonte: Cante (2007, p.168, tradução nossa).

Desse modo, Balbinotto Neto (2010) aponta algumas implicações da teoria de Olson:

> 1. Não há países que tenham obtido uma organização perfeitamente simétrica de todos os grupos com interesses comuns e, consequentemente, atinjam resultados ótimos de negociações abrangentes.
> 2. As sociedades estáveis com fronteiras inalteradas tendem a acumular mais grupos de interesse (*collusions*) e organizações de ação coletiva no tempo.
> 3. Membros de "grupos pequenos" têm um poder organizacional desproporcional em prol da ação coletiva, e esta desproporção diminui, mas não desaparece em sociedades estáveis.
> 4. Em geral os grupos de interesse e organizações de ação coletiva reduzem a eficiência e o rendimento agregado das sociedades em que operam e tornam a vida política mais conflituosa.
> [...]
> 5. As organizações de grupos de interesse reduzem a capacidade de uma sociedade em se adaptar a novas tecnologias e a realocar recursos em resultado de mudanças, e, portanto, reduzem a taxa de crescimento econômico.[11]
> [...]
> 6. A acumulação dessas organizações de grupos de interesse aumenta a complexidade da regulação, o papel do governo e a complexidade dos compromissos, e muda a direção da evolução social.

---

11 Para o caso dos Estados Unidos, não podemos afirmar que esses grupos de pressão reduzem a capacidade da sociedade de se adaptar a novas tecnologias e levam à realocação de recursos e à consequente redução na taxa de crescimento, pois continuam sendo grandes desenvolvedores de tecnologia de ponta e crescendo, embora esse crescimento não seja tão próspero quanto antes. Em 1999, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) do país era de 4,1% (US$ 9,255 bilhões); em 2000, 5%; em 2001, 0,3%; em 2002, 2,45%; em 2003, 3,1%; em 2004, 4,4%; em 2005, 3,2%; em 2006, 3,2%; em 2007, 2%; em 2008, 1,1%; em 2009, 2,6%; em 2010, 2,8%; em 2011, 1,7% (US$ 15,290 bilhões), de acordo com o Index Mundi (c2014).

Percebemos que essas afirmações são particularmente verdadeiras no caso dos Estados Unidos – uma sociedade estável e com fronteiras inalteradas há quase 150 anos.[12] Inúmeras organizações de ação coletiva foram se formando dentro do país: em 1968 havia 10.300 grupos de interesse; já em 1988, elas eram 20.600; após a Segunda Guerra Mundial, foram registrados 500 lobistas e, em 2014, 11.509 (Center for Responsive Politics, 2014a; Encyclopedia..., c2014b).

Assim, no nosso estudo de caso procuramos mostrar como os grupos pequenos têm demonstrado seu poder de influência sobre a política estadunidense. Ao mesmo tempo que a atuação desses grupos revela o nível de democracia liberal de uma sociedade, tornando o processo político mais transparente, eles também a tornam mais conflituosa, aumentando a complexidade da regulação, do papel do Estado (o qual deve tentar ajustar cada interesse e cuidar da regulação deles) e dos compromissos assumidos em âmbito internacional, tornando o quadro político do país cada vez mais complexo.

Não deve passar despercebido o fato de que a existência dos grupos de interesse, nos casos de política externa, é criticada por alguns especialistas em comércio internacional e ex-secretários de Estado, como Henry Kissinger, para quem era quase impossível conduzir efetivamente a política externa numa sociedade aberta; como Dean Acheson, que observou que a limitação imposta por práticas políticas democráticas tornou difícil conduzir negócios estrangeiros sobre o interesse nacional; como George Shultz, que lamentou a proscrição de iniciativas diplomáticas executivas pelo Congresso, persuadido por lobistas. Esses homens de Estado tiveram (e têm) que conciliar os interesses nacionais dos Estados Unidos, ditados pelo presidente, com as demandas e expectativas de outras nações, mas acabaram deparando-se com os grupos de interesse, que podem constranger as relações diplomáticas (Encyclopedia...,

12 Segundo Visentini e Pereira (2008), em 1867 os Estados Unidos compraram o Alasca da Rússia e, assim, atingiram seu território atual.

c2014b). Isso corrobora nossa análise de APE focada na teoria dos jogos de dois níveis.

Nessa perspectiva, vemos que a teoria da ação coletiva permite explicar como grupos com pequeno número de membros influenciam decisões políticas e econômicas de âmbito nacional e reflexo internacional, o que nos leva à teoria do jogo de dois níveis. Essa base teórica foi fundamental para analisarmos nosso estudo de caso, pois com ela compreendemos como um setor com pequena participação na economia nacional dos Estados Unidos consegue demandar proteção diante da competição internacional por diversas vias, superando as preferências de livre comércio das indústrias de exportação de alto valor agregado e criando alternativas às regras do comércio internacional.

No próximo capítulo apresentaremos os casos, ocorridos a partir de 1995, em que medidas *antidumping* foram impostas pelos Estados Unidos sem que houvesse as condições necessárias para aplicá-las, ou seja, muito provavelmente foram impostas para atender a grupos de pressão específicos. Para comprovar tal afirmação, examinamos as regras do regime internacional de comércio para casos de *antidumping* e medidas fitossanitárias. Assim, pudemos analisar nosso estudo de caso dentro do regime internacional de comércio e o modo como a metodologia utilizada por esse país estava em desacordo com ele.

2
Antidumping na OMC

Abordamos, em nossa discussão teórica, dois aspectos considerados na análise de nosso estudo de caso: o processo de negociação internacional, influenciado pela pressão doméstica, e os grupos de interesse que aplicam essa pressão. Neste capítulo, trataremos o processo de negociação internacional do contencioso do suco de laranja, que teve como objeto a contestação dos direitos *antidumping* impostos à importação do produto brasileiro nos Estados Unidos e seus desdobramentos. Antes, porém, faz-se necessário conhecer as normas que regem o uso das medidas *antidumping* e os antecedentes de contestações relativos ao uso dessas medidas.

Para tanto, precisamos ter em mente que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os países engajados na economia mundial buscaram remover barreiras impostas contra o fluxo de bens, serviços e capitais no comércio internacional. Para facilitar essa tarefa, foi discutida em Bretton Woods, em julho de 1944, a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC).[1] Entretanto,

1 Segundo Vigevani, M. F. de Oliveira e Mariano (2003), "os acordos de Bretton Woods, de julho de 1944, previram a necessidade de se aumentar a cooperação entre os países capitalistas na economia mundial, visando tanto à ampliação do comércio internacional quanto à criação dos instrumentos institucionais para

as negociações para sua efetivação não avançaram, e a questão do comércio internacional passou a ser tratada no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), o qual vigoraria enquanto a carta da OIC não fosse ratificada.[2] Todavia, essa organização nunca chegou a constituir-se, e o que de fato regeu o comércio internacional entre 1947 e 1994, quando se constituiu a Organização Mundial do Comércio, foi o Gatt. Esse acordo ofereceu as condições institucionais e políticas para a realização das rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional, zelando pelo seu cumprimento até a sua incorporação por meio da criação da OMC ao final da Rodada Uruguai (1986-1994). Assim, a OMC pode ser considerada a primeira organização internacional surgida após a Guerra Fria (Thorstensen, 2001).

---

um modelo de desenvolvimento que evitasse os erros da desordem econômica, do protecionismo, da não conversibilidade monetária e do comércio administrado. Para atingir esses objetivos, foram discutidas em Bretton Woods as diretrizes para a criação de três grandes instituições internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e a Organização Internacional do Comércio (OIC)" (p.48).

2 "A conferência internacional para a sua criação realizou-se em Cuba, de novembro de 1947 a março de 1948, quando foram negociados os termos para sua implantação e funcionamento, e que resultaram na Carta de Havana. Este documento nunca foi ratificado pelos Estados Unidos, visto que a grande maioria dos congressistas receava que ele restringisse a soberania do país no tocante ao comércio internacional. Acrescente-se o fato de que o Congresso era constitucionalmente detentor dos poderes em relação ao comércio internacional e não parecia disposto a delegá-los à Administração e ao Presidente. Ressalte-se que a não abdicação de qualquer espécie de poder de soberania era questão essencial para o Congresso, tendo sido objeto de discussão no final de 1944 no tocante às Nações Unidas. [...] A resolução do impasse resultante da não ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos da Carta de Havana ocorreu em 1948, por meio de um acordo provisório entre 23 países, dentre os quais os Estados Unidos. Por este Acordo, ficou estabelecida a adoção de um único segmento da Carta de Havana – o de Política Comercial (Capítulo IV) –, relativo às negociações de tarifas e regras sobre o comércio internacional; mais tarde, ele passou a ser denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). Este Acordo Provisório foi possível pelo fato de o Congresso ter autorizado o poder Executivo a assinar acordos dessa natureza" (id., ibid., p.48-9).

Conquanto as medidas previstas no Gatt e os acordos assinados nos cinquenta anos de sua vigência, mesmo com a constituição da OMC, em 1994, tenham continuado válidos, a organização trouxe um novo mecanismo para o regime de comércio internacional: o poder delegado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), para autorizar sanções/retaliações a estados que agissem contrariamente às normas do organismo (desde que comprovadas pelo órgão). Além do mais, novos acordos foram firmados, como o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Agreement on the Application of Sanitary and Phitosanitary Measures – SPS), necessários devido ao aumento da aplicação das barreiras não tarifárias, provocado pela redução das tarifas de produtos industriais, entre eles, máquinas agrícolas. Novos temas também foram incluídos, como a agricultura (Fonseca; Hidalgo, 2006), que havia ficado fora das negociações do Gatt, pois os Estados Unidos queriam proteger seu mercado de importações. Assim, somente após o Acordo Blair House,[3] antes da conclusão da Rodada Uruguai, é que a agricultura começou a fazer parte das negociações do Gatt, segundo Thorstensen (2001). Ainda de acordo com esta autora, houve uma redução de 15% nas tarifas agrícolas como um todo, e de aproximadamente 40% nas tarifas agrícolas estadunidenses.

Desde então, a OMC vem buscando ampliar a liberalização comercial nas negociações tarifárias do setor agrícola, haja vista as manobras que os países que exportam produtos de alto valor agregado usam para dificultar a entrada das *commodities* em seus

3 Foi assinado em novembro de 1992 entre Estados Unidos e, na época, a Comunidade Europeia. Esse acordo reduziu subsídios às exportações e os apoios domésticos aos produtores; converteu as barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes; consolidou todas as tarifas e as reduziu; abriu acesso a quotas mínimas para produtos que estavam bloqueados por meio de proteção (Thorstensen, 2001, p.68). Esta autora destaca como uma das críticas que, com tais medidas, ele acabou legalizando políticas agrícolas protecionistas dos países desenvolvidos.

mercados, principalmente Estados Unidos e União Europeia, visando a defesa de grupos internos específicos, e não da nação como um todo. Fonseca e Hidalgo (2006) exemplificam o caso estadunidense: "embora a tarifa média dos EUA seja muito baixa, os picos tarifários, as quotas tarifárias e as barreiras não tarifárias tornam o mercado norte-americano extremamente protegido no caso dos diversos produtos agrícolas e também insumos industriais" (p.13). Logo, temos, de um lado, países desenvolvidos com indústrias tradicionais afetadas pela concorrência internacional, que desejam pouca liberalização agrícola e utilizam manobras para bloquear a entrada desses produtos em seus mercados, e, do outro, países desenvolvidos e principalmente em desenvolvimento, como o Brasil, com vantagens comparativas (tecnologia e mão de obra) para a produção agrícola, que desejam obter mais mercados e sofrem com as barreiras protecionistas (Thorstensen, 2001).

Dessa maneira, se, por um lado, no âmbito das negociações multilaterais da OMC, há a redução de tarifas alfandegárias, por outro, os países desenvolvidos "procuram novas alternativas para defender a indústria doméstica e dar vazão às pressões exercidas por grupos internos que buscam compensar a falta de competitividade internacional com barreiras comerciais disfarçadas" (Di Sena Jr., 2003, p.73) – as chamadas barreiras não tarifárias –, o que anula os ganhos provenientes da redução tarifária, e o prejuízo tende sempre a afetar mais os países em desenvolvimento.

O problema decorre do fato de que esses países "tradicionais" utilizam medidas permitidas pela OMC, tais como as medidas *antidumping*, medidas compensatórias, medidas de salvaguarda e subsídios, mas nem sempre em conformidade com a previsão legislativa da entidade. Desse modo, os mecanismos que serviriam para proteger os membros da organização contra práticas desleais acabam sendo as próprias práticas desleais, ao servirem para resguardar interesses de setores econômicos com baixa competitividade internacional e alto grau de influência política junto às instituições de seus países, de acordo com Di Sena Jr. (2003). Ainda segundo este autor, os países desenvolvidos usam tanto as medidas *anti-*

dumping para restringir o livre comércio que elas têm servido mais como mecanismo protecionista, no sentido de barreira não tarifária, do que como punição por obtenção de vantagens extraordinárias geradas pelo *dumping.*[4]

Como a salvaguarda e os subsídios[5] exigem uma contrapartida do país importador, as medidas *antidumping* tornam-se mais ágeis e eficientes na busca de proteção, pois são um mecanismo seletivo contra um país ou empresa que não exige compensações e permite maior flexibilidade de interpretação (Thorstensen, 2001), devido, entre outros fatores, à fragilidade dos critérios técnicos para sua caracterização, levando a arbitrariedades na aplicação dessa medida, que deveria proteger temporariamente o mercado interno que a impõe.

Embora tais medidas só possam ser aplicadas obedecendo aos quatro princípios que regem o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai e condicionam a adoção de medidas *antidumping* – tipificação, exclusividade (por meio do enquadramento no Artigo VI do Gatt), objetividade (aplicação somente para neutralizar ou impedir *dumping*) e não cumulação (não aplicar dois tipos de medidas) –, alguns estados encontram meios de distorcer o acordo e usá-lo sempre que desejam (Di Sena Jr., 2003). Para o enquadramento no Artigo VI mencionado e a caracterização como *dumping*, é necessário que ocorram três condicionantes simultâneos: fato, dano e nexo causal (id., ibid.). Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar o Artigo VI do Gatt.

---

4 De acordo com Di Sena Jr. (2003), a prática do *dumping* é entendida por muitos como predatória, uma vez que serve para eliminar concorrentes e elevar unilateralmente os preços, gerando lucros monopolistas para a empresa praticante. Outros, ao contrário, veem o *dumping* como uma estratégia de negócios legítima, derivada de economias de escala decorrente do comércio internacional. A visão que prevalece é a primeira.

5 As medidas de salvaguarda são baseadas na não seletividade, devendo ser impostas a determinado produto e não a determinado país. O país que as impõe deve ceder em outras áreas. Já os subsídios exigem que o governo abdique de bens ou capital, seja por meio de isenções fiscais ou até mesmo repasses, ou por meio de doações de terras.

O Acordo Antidumping

De acordo com Carvalho da Rosa et al. (2013):

> Existem três tipos de *dumping*, o persistente, que é a tendência contínua de um monopolista doméstico a maximizar os lucros através da venda de uma *commoditie* a um preço mais alto internamente, pois não há concorrência, e a um preço mais baixo no estrangeiro, devido à concorrência dos outros países. O *dumping* predatório, que é a venda de uma *commoditie* temporariamente abaixo do seu preço de custo, a fim de eliminar os concorrentes estrangeiros, mas logo após os preços sobem para que se possa aproveitar o monopólio recém-adquirido. E, por fim, o *dumping* esporádico, que é a venda externa de uma *commoditie* a um preço abaixo do seu preço de custo ou a preço externo inferior ao interno, para que possa descarregar o excedente da produção, não previsto, sem ter de baixar os preços praticados internamente. (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.35)

Vemos nessa tipificação que há uma diferença entre o *dumping* como atividade econômica e como prática condenável internacionalmente. Porém, para a OMC, essa diferença não é levada em consideração e todos os tipos são condenáveis.[6] Segundo o parágrafo 1 do Artigo VI do Gatt, o *dumping*

> é condenável se causa ou ameaça causar prejuízo a uma produção estabelecida no território de uma parte contratante ou atrasa a criação de uma indústria nacional. Para efeitos do presente artigo, um produto deve ser considerado como sendo introduzido no mercado

6 Cordovil (2009) destaca que, no Gatt de 1947, o *dumping* não foi proibido *per se*, "mas somente aquele que causasse o dano. Como notado por alguns autores [como Verlmult e Waer (1996)], alguns países queriam defender o interesse de certas indústrias que sobreviviam se beneficiando dos preços baixos dos produtos importados" (p.20).

> de um país importador com preço menor que seu valor normal, se o preço do produto exportado
> (a) é inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais, para o produto similar destinado a consumo no país de origem, ou
> (b) na ausência de tal preço no mercado interno, é menor do que
> > (i) o mais alto preço comparável para o produto similar para exportação a qualquer terceiro país no decurso de operações comerciais normais, ou
> > (ii) o custo de produção do produto no país de origem, acrescido de um suplemento razoável para a venda de custo e lucro.
>
> Devem ser dados os devidos subsídios, em cada caso, para determinar as diferenças nas condições e nos termos de venda, as diferenças de tributação e outras que afetam a comparabilidade dos preços. (General Agreement on Tariffs and Trade, 1986, p.10, tradução nossa)

Desse modo, para o *dumping* ser caracterizado, devem existir três condicionantes simultâneos: fato (a existência do *dumping*), dano (o prejuízo à indústria doméstica do país importador) e nexo causal (a demonstração de que o *dumping* do exportador está causando prejuízo à indústria doméstica do importador). Logo, o parágrafo 1º do Artigo 2º do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Gatt (o Acordo Antidumping) determina que ocorre *dumping* neste caso:

> [...] um produto deve ser considerado objeto de *dumping*, ou seja, introduzido no mercado de outro país com preço menor do que o seu valor normal, se o preço de exportação dele é inferior ao preço comparável, no curso normal de comércio, para o produto similar destinado ao consumo no país de origem. (World Trade Organization, 1994a, p.145, tradução nossa)

Segundo o parágrafo 4 desse mesmo artigo, uma comparação equitativa deverá ser efetuada no nível ex-fábrica entre o **preço**

de exportação e o **valor normal** e deverá considerar as vendas realizadas. O parágrafo 4 também estabelece que a existência do *dumping* deverá ser determinada com base na comparação entre o valor normal médio ponderado e o preço médio ponderado **de todas as exportações equivalentes** ou entre o valor normal e os preços de exportação apurados **em cada transação** (World Trade Organization, 1994a). Isso trará alguns embates, como veremos adiante, no caso do contencioso do suco de laranja, no qual o Órgão de Solução de Controvérsias condenou os Estados Unidos por violarem esse parágrafo (Saggi; Wu, 2013).

> Um valor normal determinado com base numa média ponderada poderá ser comparado aos preços de transações de exportação individuais se as autoridades encontrarem um padrão de preços de exportação que divirja significativamente entre diferentes compradores, regiões ou períodos de tempo e se é fornecida uma explicação do porquê de tais diferenças não poderem ser levadas em consideração quando se recorre a uma comparação de médias ponderadas ou transação por transação. (World Trade Organization, 1994a, p.147, tradução nossa)

O Artigo 2º ainda apresenta informações detalhadas para o cálculo do valor normal e do preço de importação. Já o dano é caracterizado no Artigo 3º como "salvo disposição em contrário, um importante prejuízo à indústria doméstica, uma ameaça de prejuízo importante para uma indústria ou atraso interno no estabelecimento de tal indústria" (World Trade Organization, 1994a, p.148, tradução nossa). Para verificar a existência de dano, é necessário o exame objetivo, baseado em provas positivas, do aumento do volume das importações, em comparação com a produção nacional, e de seu efeito sobre os preços, "se houve subvalorização nos preços das importações objeto de *dumping* em relação aos preços do mercado interno. Nenhuma dessas análises pode ser feita de forma separada" (Cordovil, 2009, p.38). Ou seja, "deve incluir uma avaliação de todos os fatores e índices econômicos pertinentes que influenciam a situação

da indústria" (World Trade Organization, 1994a, p.148, tradução nossa), incluindo queda real ou potencial das vendas, dos lucros, da produção, da participação no mercado, da produtividade, do retorno dos investimentos ou da ocupação, da capacidade instalada, fatores que afetam os preços internos, efeitos negativos reais ou potenciais sobre o fluxo de caixa, estoques, emprego, salários, crescimento, capacidade para aumentar capital ou obter investimentos (id., ibid.).

No Artigo 3º ainda é estabelecida a necessidade de relação causal entre as importações e o dano.

> A demonstração de uma relação causal entre as importações objeto de *dumping* e o prejuízo para a indústria nacional deve basear-se no exame de todas as provas relevantes perante as autoridades. Estas examinarão também todas as outras importações objeto de *dumping* que, ao mesmo tempo, estão causando dano à indústria nacional, e os prejuízos causados por outros fatores que não devem ser atribuídos às importações objeto de *dumping*. Fatores que podem ser relevantes a esse respeito incluem o volume e os preços das importações não vendidas a preços de *dumping*, a contração da procura ou alterações nos padrões de consumo, práticas comerciais restritivas de concorrência entre os estrangeiros e produtores nacionais, desenvolvimento em tecnologia e os resultados das exportações e a produtividade da indústria nacional. (World Trade Organization, 1994a, p.149, tradução nossa)

Apenas após investigações (Artigo 1º), baseadas em fatos, e não somente em alegações, conjecturas ou possibilidades que constatem a ameaça de dano causada pelo *dumping*, é que se aplicam medidas *antidumping*. A ameaça de dano precisa ser claramente previsível e iminente (Thorstensen, 2001), e as provas devem ser reais. Portanto, as medidas *antidumping* são exceções autorizadas pela OMC com a finalidade de proteger temporariamente o mercado interno do país que ganha o direito de impô-las. Assim, tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento "incorporaram o *antidumping* a suas legislações" (Cordovil, 2009, p.26).

Entretanto, como já ressaltamos, alguns países utilizam as medidas *antidumping* mais como um mecanismo protecionista na lógica de barreira não tarifária, em vez de punir estratégias de obtenção de lucros altos com o *dumping*. Essa é uma das críticas ao acordo, dado que cada membro pode realizar a leitura que achar mais conveniente do texto: alguns países não analisam todos os elementos necessários que influenciam o *dumping*, alegando que alguns critérios são mais importantes do que outros. Logo, utilizam o acordo de forma protecionista, conforme julgam necessário a cada situação, podendo aplicá-lo de modo diferente de outros países ou mesmo dentro do país, o que aumenta as reclamações e a vontade de negociar uma nova redação para o acordo (Cordovil, 2009).[7]

Um país frequentemente acusado de fazer uso dessa tática são os Estados Unidos, que, com o crescimento da concorrência internacional, passaram a se enxergar mais como competidores do que como protetores do regime de comércio internacional (Krueger et al., 1998). Goyos Jr. (1995) afirma que, "nos EUA, *dumping* é tudo aquilo que se pode convencer o governo norte-americano de agir contra, nos termos da lei *antidumping*" (p.80). Isso fica evidente quando verificamos que, no mesmo período em que a Rodada Uruguai começou, os Estados Unidos "estavam no ápice do uso das medidas *antidumping* como política industrial [...]. A administração americana argumentava que altas medidas antidumping contra importações 'desleais' eram necessárias para preservar o mercado" (Cordovil, 2009, p.22). No nosso estudo de caso procuramos demonstrar essa lógica de pensamento. Apresentaremos a seguir as contestações contra o uso das medidas *antidumping* na OMC, focando nas acusações contra os Estados Unidos de utilização do *dumping* como barreira não tarifária.

---

7 Cordovil (2009) ainda destaca que os Estados Unidos propuseram a inclusão de maior transparência nos processos de investigação respaldados pelo acordo: qualquer pessoa deveria poder ver os documentos das investigações e eles deveriam estar disponibilizados na internet.

Acusações de usos desleais do Acordo Antidumping pelos Estados Unidos

Em decorrência dos problemas sobre o acordo, seja pela discricionariedade ou pelas dúvidas quanto aos conceitos nele empregados, a interpretação da correta utilização da aplicação de medidas *antidumping* nele baseadas tem ficado a cargo do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio.

> [...] O novo Acordo Antidumping é uma evolução em relação ao Código Antidumping. O instrumento da OMC serviu para trazer transparência em relação à forma de aplicação das medidas, bem como (e principalmente) ao controle desta aplicação pela OMC. Ficou definido o papel do mecanismo de solução de controvérsias no caso de má interpretação, por um membro, das normas do acordo. (Cordovil, 2009, p.24-5)

O OSC foi estabelecido como elemento essencial para a seguridade e previsibilidade do regime de comércio internacional instituído pela OMC. Seu objetivo é encontrar uma solução positiva para as diferenças. Assim, quando um Estado discorda de medidas adotadas por outro que impedem a entrada de seus produtos naquele mercado, o Estado reclamante/demandante[8] avisa ao OSC, que primeiramente promove encontros entre os envolvidos (conversas/consultas), sem painelistas, visando um acordo. Caso as partes não cheguem a uma solução, os demandantes podem requerer a instauração de um painel que julgará o caso. Para o painel, as partes devem acordar na escolha de três a cinco painelistas, os quais têm papel de árbitro. Caso não haja consenso nessa escolha, o diretor-geral da OMC é quem os escolhe. Com o painel instaurado, são realizadas audiências em que cada parte expõe seus argumentos, que gerarão um relatório parcial e, posteriormente, um relatório final. Se uma das partes não concordar com a decisão, poderá solici-

8 Estado demandado é o país que está sendo acusado de algo na OMC, e Estado demandante é aquele que acusa.

tar uma revisão por meio do Órgão de Apelação (Goyos Jr., 1995). Para que seja cumprida, o OSC tem poder para impor suas decisões e permitir que os ganhadores apliquem retaliações aos perdedores em caso de descumprimento (Thorstensen, 2001).

Segundo Preto (2011), "diversos autores argumentam que o OSC tem, em geral, exibido um padrão de decisão em favor do país reclamante, [o que] tende a induzir mais livre comércio, já que estimula a eliminação da (possível) barreira comercial em questão" (p.101). Isto tem ocorrido mesmo quando os Estados Unidos são os demandados. Nessa perspectiva, de 1995 a 31 de maio de 2014, 94[9] casos chegaram ao OSC acusando um Estado de utilizar de modo distorcido as medidas *antidumping*, como vemos na Tabela 3 (no Apêndice A, esta tabela aparece ampliada, com o número e o *status* do painel e o produto em disputa).

Tabela 3 – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado[10]

Estado demandado	**Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping***	**Estado demandante**
Estados Unidos	39	Coreia (seis vezes); China (cinco vezes); México (cinco vezes); Japão (quatro vezes); União Europeia (três vezes); Vietnã (duas vezes); Itália (duas vezes); Tailândia (duas vezes); Brasil (duas vezes); Argentina (duas vezes); Índia (duas vezes); Equador; França e Alemanha; Canadá; Alemanha

Continua

9 São noventa casos em que o termo "*antidumping*" aparece no título, três casos em que aparece o termo "*zeroing*", que é um método de *antidumping*, e um caso em que aparecem os dois termos. Pesquisa feita em consulta ao site da OMC em 31 de maio de 2014 no link: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>.

10 Aqui consideramos somente a primeira parte, ou seja, o Estado que pede a abertura do pedido de investigação, pois outros países podem questionar a mesma medida – são as chamadas terceiras partes.

Tabela 3 – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping***	**Estado demandante**
União Europeia	11	Índia (quatro vezes); China (duas vezes); Noruega; Brasil; Rússia; Argentina; Indonésia
China	7	União Europeia (três vezes); Japão; Estados Unidos (três vezes)
México	5	Estados Unidos (três vezes); Brasil; Guatemala
África do Sul	4	Brasil; Indonésia; Turquia; Índia
Argentina	4	Peru; Brasil; Alemanha e Itália; Itália
Índia	3	Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu; Bangladesh; União Europeia
Equador	2	México (duas vezes)
Guatemala	2	México (duas vezes)
Trinidad e Tobago	2	Costa Rica (duas vezes)
Egito	2	Paquistão; Turquia
Brasil	2	Argentina; Índia
Rússia	1	Alemanha e Itália
Paquistão	1	Indonésia
Chile	1	Argentina
Canadá	1	Estados Unidos
República da Coreia	1	Indonésia
Peru	1	Argentina
Filipinas	1	Coreia
Turquia	1	Brasil
Tailândia	1	Polônia
Austrália	1	Suíça
Venezuela	1	México

Fonte: baseado em World Trade Organization (2014).

Com relação aos países demandados, Estados Unidos e União Europeia, juntos, representam 53,2% dos casos em que foi pedida a avaliação do OSC sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra importações. Os Estados Unidos representam, sozinhos, 41,5% dessas contestações, pois

> as metodologias utilizadas pelos órgãos responsáveis pela condução das investigações nos Estados Unidos (United States Department of Commerce – DOC e International Trade Commission – ITC), bem como as interpretações dos acordos da OMC e das leis norte-americanas (muitas vezes comprovadamente contrárias às regras multilaterais), levam à imposição de barreiras proibitivas às exportações de certos produtos brasileiros aos Estados Unidos. (Brasil, 2007, p.14)

Entre 1980 e 1989, esse país abriu domesticamente 395 novas investigações sobre *antidumping*. Houve queda no número de investigações após a década de 1980, porém, aumentou o número de países demandados em um mesmo processo (Cordovil, 2009). O que também mudou foram os países afetados pelas medidas *antidumping* estadunidenses: antes, prevaleciam sobre países desenvolvidos; hoje, sobre países em desenvolvimento. Como exemplo, temos "que entre 2006 e 2009 mais de 60% dos produtos abrangidos por medidas *antidumping* nos Estados Unidos foram relativos a exportações de países em desenvolvimento" (Bown; Prusa, 2011, p.359, tradução nossa).
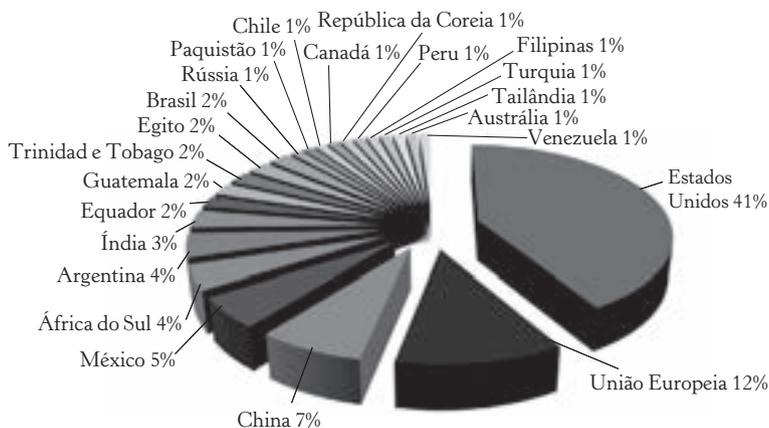
Gráfico 1 – Controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Fonte: baseado em World Trade Organization (2014).

Antes da constituição da Organização Mundial de Comércio e nos primeiros anos do novo órgão (até o início dos anos 2000), os países desenvolvidos eram os principais demandantes de contestações. Isso pode ter ocorrido pelo receio dos países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo de que o órgão beneficiasse os países desenvolvidos, como ocorria com o antigo Gatt, no qual as decisões eram tomadas pelos membros mais influentes e apoiadas pelos demais em troca de pequenas concessões, o que teve fim com a Reunião Ministerial de Seattle em 1999 (Thorstensen, 2001). Porém, as coalizões que se formaram no início dos anos 2000 entre os estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para as negociações da Rodada Doha e suas influências nos desdobramentos da Rodada romperam com o padrão anterior. Assim, a partir de 2001-2002, os estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo deixaram de ser os mais demandados e passaram a ser os que mais demandam nos processos abertos na OMC (Ramanzini Jr.; Viana, 2012, p.61).

Como exemplo, temos o fato de que, entre 2003 e 2004, Brasil, Índia, China e África do Sul foram os responsáveis por 32% das medidas *antidumping* impostas no mundo (Cordovil, 2009). Entre 1995 e 2004, os Estados Unidos "perderam em 74% dos casos que alcançaram um relatório final [e] em 86% dos casos nos quais as partes demandantes eram países em desenvolvimento" (Preto, 2011, p.108). Isso mostra que "os interessados em contestar práticas norte-americanas não apenas o fizeram mais vezes, mas também que eles encontram mais sucesso ao fazê-lo" (p.109), e muitas dessas derrotas ocorreram nos casos de aplicação de medidas de salvaguarda e *antidumping* e de contestação de suas políticas agrícolas e de subsídios.

Mesmo assim, parece que os Estados Unidos não se sentiram constrangidos em continuar aplicando as medidas *antidumping*, principalmente após a crise econômica e financeira internacional de 2008. Com a crise, muitos países têm usado mais essas medidas, embora o aumento não seja alto para os padrões históricos (US Commerce Department..., 2011). Segundo o Global Trade Alert

[Alerta de Comércio Global] (2014a; 2014b), de 2009 até hoje, os Estados Unidos implementaram 176 medidas de defesa comercial (43,24%) – *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguarda – e 170 medidas que discriminam ou podem discriminar os interesses comerciais de outros países (41,77%). A totalidade dessas medidas protecionistas afetou 51 setores e 143 parceiros comerciais.[11]

Entre os casos levados à OMC, há quinze segmentos, a maioria de indústrias tradicionais, protegidos pelas medidas: aço/siderurgia; agropecuária/aquicultura; construção (cimento); lâminas de diamante; linha branca (lavadoras); madeira/papel; eletroeletrônicos (semicondutores e receptores); plásticos (sacos de polietileno); minerais (silício); químicos (ureia sólida, nitrito de sódio, ácido cítrico); sacos de tecido laminado; alimentos pré-fabricados; bronze/metalurgia; petróleo; e pneus (World Trade Organization, 2014). O setor de aço/siderurgia foi o que mais demandou proteção,[12] porque, de acordo com Zarnic (2002), tem 30% mais chances de conseguir que seu pedido seja atendido pelo governo estadunidense. Isso justificaria o fato de metade das medidas contestadas na OMC ser sobre esse setor. Esse autor explica ainda que as razões pelas quais um setor é protegido pelas medidas *antidumping* nos Estados Unidos e na União Europeia passam pela pressão política e pelas eleições domésticas, assim como pela influência de fatores econômicos e pela natureza particular da investigação de dano, como é o caso do suco de laranja.

Dessa maneira, as empresas nacionais usam as medidas *antidumping* como proteção estratégica contra os concorrentes estrangeiros que utilizam metodologias que encontram *dumping* até mesmo quando ele não ocorre. Cerca de 90% dos casos considerados desleais, em desacordo com as regras do Acordo Antidumping,

---

11 Em contrapartida, os Estados Unidos implementaram 61 medidas que não são discriminatórias e envolvem liberalização, o que representa somente 14,98% das medidas implementadas de 2009 a setembro de 2014 (Global Trade Alert, 2014a; 2014b).

12 Sobre medidas protecionistas impostas em prol da siderurgia estadunidense, ver Cintra (2007).

na Austrália, no Canadá, na União Europeia e nos Estados Unidos, não teriam sido questionados se uma empresa nacional é que tivesse realizado a venda no mercado interno, de acordo com Zarnic (2002). Para este autor, assim como para nós, não resta dúvida de que as medidas *antidumping* nos Estados Unidos, embora pautadas na legislação internacional, são impostas com base mais no jogo político interno do que na eficiência da indústria nacional protegida, reforçando seu caráter seletivo e discriminatório.

Pneus 3%
Sacos de tecido laminado 1%
Petróleo 5%
Lâminas de diamante 3%
Minerais 2%
Alimentos pré-fabricados 1%
Plásticos 2%
Eletroeletrônicos 3%
Bronze/metalurgia 1%
Madeira/papel 5%
Aço/siderurgia 50%
Linha branca 2%
Químicos 8%
Construção 2%
Agropecuária/aquicultura 12%
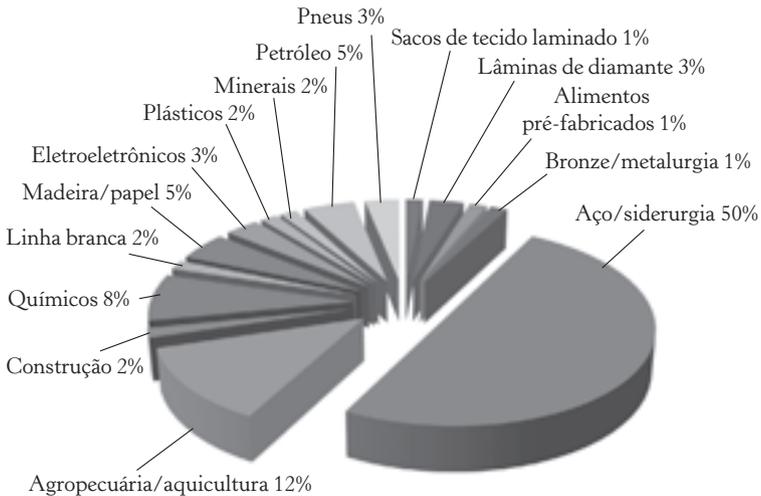
Gráfico 2 – Setores protegidos pelos Estados Unidos com medidas *antidumping* contestadas na Organização Mundial do Comércio
Fonte: basedao em World Trade Organization (2014).

As medidas *antidumping*, em especial o *zeroing*, uma das metodologias que encontra *dumping* mesmo quando ele não ocorre, têm posto em prova os limites do Órgão de Solução de Controvérsias, ao absorver a atividade dos membros, dos grupos especiais e do Órgão de Apelação, mais que qualquer outra controvérsia (World Trade Organization, 2011a; US Commerce Department..., 2011). De acordo com Bown e Prusa (2011), "o *zeroing* tem sido objeto de mais de 13% de todas as investigações dos painéis da OMC na fase 2 e mais de 20% na fase 3 (apelação)" (p.370, tradução nossa).

O *zeroing* é um método de cálculo de *dumping* no qual apenas as transações em que o preço do produto é mais baixo do que seu valor normal são utilizadas para o cálculo do *dumping*, excluindo as transações em que o preço do produto é mais alto do que seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações nas quais não ocorre *dumping* não são levadas em consideração. Por exemplo:

> Se os Estados Unidos importam *widgets* do Japão e as autoridades de Comércio da nação americana estão olhando para três casos – 1) a venda do *widget* é feita por US$ 100 no mercado dos Estados Unidos e por US$ 150 no Japão; 2) a venda é de US$ 75 nos Estados Unidos e de US$ 100 no Japão; 3) a venda é de US$ 175 nos Estados Unidos e de US$ 100 no Japão – a margem de *dumping* média normalmente seria zero, com o terceiro caso anulando os efeitos dos outros dois. No entanto, ao definir o terceiro valor como zero, os Estados Unidos ignoram a margem negativa, e o resultado é uma margem de *dumping* total de US$ 75, que seria então a base para o cálculo do direito *antidumping*. (US Commerce Department..., 2011, p.4, tradução nossa)

Logo, ao excluir parte das transações, ocorre inflação artificial das margens de *antidumping* e o aparecimento positivo de *dumping*. Na prática, com o *zeroing*, " é mais fácil converter um *dumping* negativo em positivo se a mudança de preços ocorre por uma variação na demanda e não nos custos de importação" (Saggi; Wu, 2013, p.377, tradução nossa).

Estados Unidos e União Europeia eram os maiores praticantes do *zeroing* (e os únicos contestados em relação a isso na Organização Mundial do Comércio), contudo, com as derrotas nos casos Comunidade Europeia – Roupa de Cama (EC – Bed Linen), para a Índia (DS141, em 1998), e Comunidade Europeia – Acessórios para Tubos (EC – Pipe Fittings), para o Brasil (DS219, em 2000), a União Europeia deixou de utilizar o método e passou a demandar painéis como primeira ou terceira parte contra os Estados Unidos,

para que também deixassem de usar.[13] Desde então, a OMC tem condenado o uso dessa metodologia, e a nação norte-americana é a única a utilizá-la (US Commerce Department..., 2011; Saggi; Wu, 2013).

Das 39 vezes em que essa nação foi contestada na OMC em relação à aplicação de medidas *antidumping*, em 19 foi discutido o uso do método do *zeroing* contra países desenvolvidos e em desenvolvimento – União Europeia, Japão, México, Canadá, Equador, Tailândia, Vietnã, Brasil e Coreia do Sul (Saggi; Wu, 2013; Prusa; Rubini, 2013; Bown; Prusa, 2011). Entre os produtos sobre os quais incidiram as medidas, incluem-se: aço (México – DS344), camarão (Equador – DS335, Tailândia – DS343), suco de laranja (Brasil – DS382) e lâminas de diamante (Coreia do Sul – DS402) (World Trade Organization, 2011a; Bown; Prusa, 2011).[14] Em todos esses casos, o *zeroing* aplicado pelos Estados Unidos foi condenado e o Órgão de Solução de Controvérsias recomendou que a metodologia fosse alterada. Mesmo assim, embora aleguem o contrário, as leis *antidumping* desse país continuaram em desconformidade com a OMC.

> [...] Nem sempre os Estados Unidos se adequam. Os principais casos desse tipo ocorrem quando o nível de poder do contestador é similar ao norte-americano e o tema é sensível. Há, então, tendência de que o caso vá ao final [do Sistema de Solução de Controvérsias] e que a solução seja lenta e problemática. Os casos referentes à Foreign Sales Corporation; Copyright; Lei Antidumping e Emenda Byrd, nos quais a UE foi reclamante, são exemplos.

---

13 "Em arbitragem recente para determinar a quantidade de sanções retaliatórias que Bruxelas poderia aplicar sobre os Estados Unidos, a União Europeia estimou seus prejuízos resultantes da prática em mais de $ 300 milhões por ano" (US Commerce Department..., 2011, p.5).

14 Ou seja, dez estados demandaram a análise do *zeroing* na OMC. Para uma discussão mais acurada sobre o *zeroing* no Acordo Antidumping da OMC, ver Vermulst; Ikeson (2007); Prusa; Vermulst (2009; 2011); Prusa; Rubini (2013); Bown; Prusa (2011).

> Além da incapacidade da UE de forçar a adequação imediata, a política doméstica norte-americana dificulta o processo. (Lima, 2009a, p.5)

Em dezembro de 2006, os Estados Unidos proibiram o uso do *zeroing* nas novas investigações iniciais de margens de *dumping*, permitindo a prática nas outras fases (revisões administrativas, revisões após cinco anos – "five-year sunset reviews" – e novas revisões – "new shipper reviews") dos processos de direitos *anti-dumping* já em vigor, originando novos conflitos comerciais. Assim, em dezembro de 2010, o Departamento de Comércio (United States Department of Commerce – USDOC) propôs a extensão da proibição de utilizar o *zeroing* nas revisões administrativas, tentando evitar a retaliação por parte da União Europeia, Japão e outros parceiros comerciais. Soma-se a isso a pressão que o país norte-americano tem feito por uma legalização explícita da metodologia do *zeroing* nas negociações da Rodada Doha, conquanto afirme que o Acordo Antidumping já permita essa prática (US Commerce Department..., 2011).

No entanto, a OMC e a União Europeia mostraram-se céticas quanto ao pleno cumprimento dessa medida pelos Estados Unidos, pois a proposta não chega a prever danos ou outros tipos de compensação e apenas serviria para os casos futuros (US Commerce Department..., 2011). Além do mais, a nova determinação do Departamento de Comércio deixa uma margem de manobra para a possível utilização do *zeroing*, ao permitir a aplicação de método de comparação diferente e mais apropriado para as *reviews* [revisões], sem esclarecer qual seria esse método, nem quando seria apropriado usá-lo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2011). Entretanto, para o então líder democrata, na Câmara dos Representantes, do Comitê Ways and Means, que tem jurisdição sobre aspectos importantes da política comercial dos Estados Unidos, o Departamento de Comércio propôs a busca pela conformidade com regras da OMC já criticadas por esse país (US Commerce Department..., 2011).

Todavia, um painel entre México e Estados Unidos no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta) concluiu que

> o uso do *zeroing* também é inconsistente com a lei dos Estados Unidos. Em 2010, o Tribunal de Apelações para o Circuito Federal (CAFC) do país concordou, como já havia feito em pelo menos dois casos anteriores, que o *zeroing* não é permitido pelas leis norte-americanas. [O Departamento de Comércio] concordou com a interpretação do Tribunal de Justiça, ao decidir abandonar o uso do *zeroing* em investigações iniciais no final de 2006 – uma ação considerada pelo Tribunal de Comércio Internacional (CIT) dos Estados Unidos em conformidade com sua legislação interna. (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2011, p.3, tradução nossa)

Em janeiro de 2011, o resultado do painel EUA – Uso de *zeroing* em medidas *antidumping* envolvendo produtos da Coreia do Sul (US – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea) era contrário à prática estadunidense e, em abril de 2011, o painel EUA – Suco de laranja (US – Orange Juice) também condenava o uso do *zeroing*. Assim, havia jurisprudência interna e externa favorável à adequação das normas dos Estados Unidos na questão do *antidumping*. Entretanto, somente em fevereiro de 2012, após acordos entre esse país, a União Europeia e o Japão em relação a seus conflitos sobre *zeroing*, os estadunidenses deixaram de usá-lo nas revisões administrativas, "five-year sunset reviews" e "new shipper reviews" (Cho, 2012; Saggi; Wu, 2013), embora a falta de compensações por direitos impostos anteriormente e o problema apontado sobre a margem para a utilização do *zeroing* continuem existindo no texto final do Departamento de Comércio (Cho, 2012).

Diante do panorama geral sobre o *antidumping* na OMC, podemos apresentar a análise do nosso estudo de caso, na qual focamos, além do âmbito jurídico dessa organização, o âmbito doméstico da questão (nossos dois níveis de análise).

O contencioso do suco de laranja brasileiro aconteceu devido a uma medida imposta para proteger um setor nacional deficitário, e não da prática de comércio desleal (*unfair trade*) do exportador. Veremos a seguir que Estados Unidos e Brasil discordaram da interpretação do método utilizado para o cálculo e a aplicação da medida *antidumping* um do outro, sendo que o governo estadunidense utilizou o *zeroing* para provar que existia *dumping*, quando na verdade não havia. Entretanto, após a metodologia ser novamente condenada, coincidentemente, uma barreira não tarifária passou a ser aplicada – uma medida fitossanitária, que, como veremos, além de prejudicar os exportadores brasileiros, prejudicou a própria indústria estadunidense. Ou seja, a eliminação do *zeroing* não significou que as importações dos Estados Unidos estariam sujeitas a menos proteção, dado que outro tipo de barreira foi imposta, como Bown e Prusa (2011) alertam.[15]

O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos

Os Estados Unidos, além de serem desenvolvedores de produtos de alta tecnologia, devido a sua extensão territorial e diversidade de clima e relevo também são grandes produtores e exportadores

15 "Suponha que o *zeroing* foi eliminado e esta mudança de política resultou em um número significativamente menor do uso de *antidumping* pelos Estados Unidos. Será que isso significa que as importações do país estariam sujeitas a menos proteção? Talvez não. O mais provável é que algum novo tipo de proteção surja. Qual seria a alternativa para o *antidumping*? Dado que os países parecem desejar o acesso à flexibilidade com sua política comercial e as evidências históricas de episódios em que há 'alguma' necessidade de proteção discricionária de importação, medidas *antidumping* podem ser menos preocupantes economicamente do que muitos outros cenários que possam surgir" (Bown; Prusa, 2011, p.362, tradução nossa). De fato, as barreiras fitossanitárias parecem um cenário pior do que as medidas *antidumping*, pelos motivos que veremos adiante.

da área agrícola.[16] Seus principais produtos são: trigo, milho, soja, algodão, suco de laranja, carne bovina, carne suína e produtos lácteos, e eles estão entre a primeira e a quarta maiores produções mundiais: a produção de trigo estadunidense está em quarto lugar na produção mundial; a de milho, em primeiro; a de soja, em segundo; a de algodão, em terceiro; a de suco de laranja, em segundo; a de carne bovina, em quarto; a de carne suína, em terceiro; e a de laticínios, em terceiro (Index Mundi, c2014c). Logo, é de esperar que outros países que tentem entrar em seu mercado com tais produtos ou derivados não sejam bem recebidos pelos produtores locais. Um exemplo é o suco de laranja, que, segundo Carvalho da Rosa et al. (2013), juntamente com o setor açucareiro, "são os mais penalizados pelas políticas comerciais adotadas pelos EUA" (p.53).

Até 1962, o país era o maior produtor de laranja e de suco de laranja mundial. Todavia, após uma série de geadas, nos anos de 1980, no estado da Flórida, houve perdas na safra de até 52 milhões de caixas; diminuição de conteúdo de suco na fruta, em razão do congelamento das células e da polpa da laranja; e queda na produção das safras subsequentes, devido à morte de milhares de árvores, em razão da queda de temperatura (Fava Neves et al., 2010, p.13). Isso possibilitou a ascensão brasileira no setor, que na safra de 1981-1982 tornou-se o maior produtor mundial de laranja e de suco de laranja (posição que ainda se mantém).[17] Assim, durante a década de 1980, os Estados Unidos transformaram-se no maior comprador do produto brasileiro, consumindo 53% das exporta-

---

16 Atualmente, a pauta exportadora estadunidense é composta da seguinte forma: 9,2% de produtos agrícolas (soja, frutas, milho); 26,8% de produtos químicos orgânicos; 49% de bens de capital (transistores, aeronaves, peças para automóveis, computadores, equipamentos de telecomunicações); e 15% de bens de consumo (automóveis, medicamentos) (Index Mundi, c2014b).

17 Como veremos no Capítulo 3, a Flórida é o principal estado produtor de laranjas nos Estados Unidos e sua localização geográfica favorece a formação de geadas e furacões. Foram os grandes prejuízos devido às geadas de 1962 nesse estado o que impulsionou e consolidou a indústria nascente de suco concentrado no Brasil a se lançar no mercado internacional (Fava Neves et al., 2010).

ções (Fava Neves et al., 2010). Tal cenário levou o país a utilizar três mecanismos contra o produto brasileiro: pico tarifário alto;[18] processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como México e América Central e Caribe, os quais são isentos de tarifas (Brasil, 2007, p.17).

Nessa perspectiva, de 1982 até 1º de janeiro de 2000, os Estados Unidos impuseram direitos compensatórios[19] ao suco de laranja concentrado e congelado brasileiro que importavam; a partir de 1987 até 2010, direitos *antidumping*, por meio de uma medida imposta de forma definitiva;[20] e a partir de 2012, medidas fitossanitárias. No entanto, "as medidas *antidumping* são os maiores alvos de disputas entre Brasil e esse país. Em 1994, importadores americanos e citricultores brasileiros entraram com uma ação contra a cobrança da taxa na Justiça da Flórida" (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.43). Porém, somente em junho de 2003 foi homologado o acordo judicial dessa ação, o qual foi incorporado ao "Código Estadual de Cítricos em abril de 2004 e [no mês seguinte foi encaminhada uma] notificação conjunta ao Órgão de Solução de

---

18 Atualmente, a tarifa paga pelo suco de laranja concentrado congelado (*frozen concentrate orange juice* – FCOJ) para entrar nos Estados Unidos é de US$ 415/t e pelo suco de laranja não concentrado (*not-from-concentrate* – NFC), de US$ 42/t (Fava Neves et al., 2010). Uma das tarifas mais altas impostas a produtos importados nesse país, que gira em torno de 25% sobre o valor do produto (Lohbauer, 2011).

19 Direitos compensatórios são utilizados "com o objetivo de compensar qualquer privilégio ou subsídio aplicado, direta ou indiretamente, sobre a fabricação, produção ou exportação de qualquer mercadoria. Nenhum membro da OMC poderá cobrar qualquer direito compensatório sobre a importação de qualquer produto do território de outro, a menos que determine que o efeito do subsídio cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria doméstica estabelecida ou atrase fisicamente o estabelecimento de uma indústria doméstica" (Organização dos Estados Americanos, c2014).

20 "O governo americano abriu um processo em 04/06/1986, decidido preliminarmente em 23/10/1986 e definitivamente julgado em 12/05/1998, resultando em uma imposição de um **direito definitivo *antidumping*** de 0% a 2,52% sobre as importações do produto brasileiro" (Fonseca; Hidalgo, 2006, p.14; destaque nosso).

Controvérsias da OMC, informando que um acordo mutuamente satisfatório havia sido realizado entre as partes e a disputa estava encerrada" (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.43).

De acordo com a Embaixada do Brasil em Washington (Brasil, 2007, p.18), sete empresas brasileiras conseguiram a revogação dos direitos *antidumping* entre 2002 e 2007, porém, ao mesmo tempo que isso ocorreu, novas investigações foram abertas contra o produto brasileiro. Tanto que a "proteção ao suco de laranja encorajou o ingresso de companhias estrangeiras na indústria citricultora da Flórida, que passaram a produzir internamente. Estima-se que mais de 50% da capacidade de processamento do estado esteja hoje nas mãos de empresas brasileiras" (id., ibid., p.19). Além dessas saídas, o governo brasileiro levou esse problema à Organização Mundial do Comércio.[21]

O primeiro episódio relacionado à prática de imposição de direitos *antidumping* pelos Estados Unidos contra o Brasil na OMC data de 21 de dezembro de 2000. Austrália, Brasil, Chile, a então Comunidade Europeia, Índia, Indonésia, Japão, Coreia do Sul e Tailândia, seguidos posteriormente por Canadá e México, solicitaram consultas a respeito da modificação da Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 feita por meio da Lei sobre Continuação de Dumping e Subsídios de 2000 (Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000), que ficou conhecida como Emenda Byrd. De acordo com

21 É interessante notar que, apesar de as medidas contra o produto brasileiro terem começado na década de 1980, somente nos anos 2000 o Brasil utilizou-se dos mecanismos da OMC. Acreditamos que isso se deve, em parte, ao fato de o órgão ter se constituído em 1995, embora o Acordo Antidumping já estivesse em vigor antes dessa data, e em parte porque, logo após a constituição do órgão, os estados que mais recorriam eram os desenvolvidos, como ressaltamos anteriormente. Carvalho da Rosa et al. (2013) destacam ainda, com relação aos Estados Unidos, que a partir do ano 2000 as "negociações sobre a implantação da Alca [Área de Livre Comércio das Américas] elucidaram melhor a real situação das aplicações de políticas comerciais dos EUA com relação ao resto da América" (p.53). Também não podemos esquecer que, em 2005, a citricultura estadunidense enfrentou uma grande crise, o que acentuou a prática dos direitos *antidumping*, como veremos no Capítulo 3.

o grupo demandante, essa emenda era incompatível com o Acordo Antidumping, o Acordo de Subvenções e Medidas Compensatórias, o acordo de estabelecimento da OMC. Era incompatível também com mais quatro artigos do Gatt, dado que determinou que a receita obtida com a cobrança dos direitos *antidumping* e compensatórios seria distribuída aos peticionários desses direitos (World Trade Organization, 2003; Brasil, 2007), o que, na prática, seria um incentivo a essas petições.

No ano seguinte, foi estabelecido um grupo especial para discussão do caso e, em 2002, saiu o resultado: as medidas adotadas pelos Estados Unidos foram consideradas incompatíveis com os acordos *antidumping* e o de Subvenções e Medidas Compensatórias, porque era uma medida específica não admissível no âmbito desses acordos. Entretanto, somente em 2006 os Estados Unidos aprovaram a lei de redução e reconciliação do défict (Deficit Reduction Omnibus Reconciliation Act – Public Law 109-171, Subtitle F, Section 7601), que revogou a Emenda Byrd, ou seja, durante esse período os peticionários que solicitaram abertura de investigação para imposição de medidas *antidumping* e antisubsídios continuaram recebendo os direitos recolhidos pelo governo estadunidense (Brasil, 2007).

Nesse primeiro caso sobre direitos *antidumping*, tiveram início os questionamentos brasileiros ao modo como a exportação de seu suco de laranja era recebida pelos Estados Unidos. Todavia, em 2002, o problema não foi de *dumping*, mas de um imposto aplicado às importações brasileiras de suco de laranja concentrado pela Flórida, o imposto de equalização (Equalizing Excise Tax). Esse imposto era uma medida para compensar o imposto sobre caixas de laranja da Flórida (Florida Box Tax) cobrado dos produtores desse estado, que incide sobre as caixas de laranjas colhidas. O Brasil julgava-o improcedente, tanto pelo fato de o seu imposto equivalente aos nacionais ser cobrado no produto não processado quanto pelo fato de os produtores de outros estados norte-americanos não estarem sujeitos ao imposto, demonstrando desrespeito ao princípio do tratamento nacional da OMC.

Nesse caso, o painel não chegou a ser aberto, devido à falta de consenso entre as partes sobre a escolha dos painelistas, de boas negociações entre os países e de solução de um processo judicial na Flórida, no qual um juiz decidiu que a isenção aos produtores de outros estados norte-americanos era inconstitucional (Lima, 2009a). Desse modo, o EET passou a ser aplicado a todos os produtores nacionais, porém o valor cobrado era menor do que o de produtores de outros países. Por fim, Brasil e Estados Unidos anunciaram, em 2004, que haviam chegado a um acordo, e a Flórida tornou facultativo o pagamento de parte do imposto, que era destinado à propaganda do produto floridiano. Aqui já vemos, como ressaltado por Lima (2009a), que "a pressão em dois níveis, o interno e o externo, parece ter sido relevante para o sucesso brasileiro e a adequação às regras da OMC" (p.16), ainda mais pelo fato de o próprio representante de Comércio dos Estados Unidos (United States Trade Representative – USTR) ter a consciência de antemão de que "seria improvável uma defesa de sucesso na OMC" (p.14).

Contudo, o mesmo não ocorreu em novembro de 2008, quando o Brasil solicitou ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio que realizasse consultas aos Estados Unidos para averiguação das determinações do Departamento de Comércio sobre as importações de suco de laranja das empresas brasileiras Montecitrus, Cutrale, Fisher e outras, para averiguar direitos *antidumping* com relação a medidas adotadas pelo Departamento de Alfândega e Proteção de Fronteiras dos Estados Unidos (United States Customs and Border Protection – USCBP) e a determinadas leis, regulamentos, procedimentos, práticas e metodologias desse país aplicadas desde 2005.

De acordo com o documento da Organização Mundial de Comércio, que registra a abertura dessa consulta (World Trade Organization, 2008), para o Brasil tais medidas seriam incompatíveis com as obrigações correspondentes aos Estados Unidos, em virtude dos acordos da OMC, na medida em que distorceriam o "cálculo da margem de *dumping* ao ignorar aquelas operações nas quais o valor de exportação do produto é superior ao seu valor normal no merca-

do doméstico" (Contencioso na OMC..., 2010, p.1), situação conhecida como *zeroing*. A investigação aberta pelo OSC para avaliar se as medidas foram ou não aplicadas corretamente se dividiu em três partes: a investigação inicial; o primeiro exame administrativo, que verificou o período de 24 de agosto de 2005 a 28 de fevereiro de 2007; e o segundo exame administrativo, que verificou o período de 1º de março de 2007 a 29 de fevereiro de 2008 (World Trade Organization, 2011b). Houve ainda um terceiro exame, que verificou o período de abril de 2008 a agosto de 2010.

Na primeira reunião do Grupo Especial do OSC, foram considerados os documentos do Federal Register, nos quais consta a indicação do setor industrial nos Estados Unidos, representado pelas empresas Citrus Mutual, Citrus Belle, Citrus World Inc. e Southern Gardens Citrus, que era materialmente atingido pelas importações dos sucos de laranja da Montecitrus, Cutrale e "outras". Nesses documentos está descrito todo o processo de análise (inflado) do país para justificar a aplicação das medidas *antidumping* contra as citadas empresas brasileiras.[22]

Para o Brasil, as medidas descritas foram feitas pelo método do *zeroing*, por não contabilizarem todas as transações realizadas, acarretando prejuízos às empresas brasileiras. Supondo que as consultas não mudariam os métodos de cálculo estadunidenses, em agosto de 2009 o Brasil solicitou a abertura de um Grupo Especial no OSC. Essa suposição foi confirmada pelo próprio grupo, ao comprovar que o *zeroing* não era uma medida ocasional, mas aplicada de forma contínua contra a importação do suco de laranja brasileiro de 2005 até 2010 (os Estados Unidos apenas deixaram de usá-la após a divulgação da investigação inicial), caracterizando-se como prática. Foram postas três questões a que o painel deveria responder: 1) se um comportamento constante de um membro da OMC pode ser avaliado pelo Órgão de Solução de Controvérsias; 2) a comprovação da prática desse comportamento (no caso, o *zeroing*) pelo demandante (o Brasil); e 3) a incompatibilidade do *zeroing* com os acordos da OMC (World Trade Organization, 2011a).

22 No Capítulo 4 descreveremos tal processo.

Os argumentos utilizados pelo Brasil basearam-se no cumprimento dos acordos *antidumping*, os quais estariam sendo interpretados de forma equivocada pelos Estados Unidos. Assim, o *zeroing* seria contrário à forma recomendada pelo Acordo Antidumping, pois não realizaria uma "comparação equitativa", já que *dumping* e margem de *dumping* são definidos no acordo "em relação ao 'produto' como um todo e não em relação às operações de exportação individuais". É "a conduta [de exportação] sobre os preços, refletida em **todas** as operações que se fez ao longo de um período de tempo" (World Trade Organization, 2011a, p.F-2; destaque nosso). Ao utilizar o *zeroing*, boa parte das exportações ficou fora do cálculo, favorecendo a emergência de *dumping* positivo.

Os negociadores dos Estados Unidos, por sua vez, argumentaram que sua interpretação também era correta, pois nem todas as transações eram pertinentes para o cálculo do *dumping*, e que utilizar o *zeroing* não havia afetado o cálculo da margem de *dumping*, já que ele pode não aparecer em todas as transações. Argumentaram também que existem vários métodos para calcular o *dumping:* o produto em seu conjunto; cada transação individual com o produto; ou ambos os critérios, invocando que no próprio acordo há a ressalva de que algumas disposições podem ter várias interpretações. Para os Estados Unidos, o *zeroing* não afetou as empresas brasileiras, já que, em seu entendimento, esse procedimento deve ser analisado com base nos efeitos, e não em seu uso, só se configurando infração se houver efeito prejudicial. O Brasil deveria demonstrar o efeito, e não o uso da medida. Ainda alegaram que a acusação de *zeroing* feita pelo país seria relativa a medidas futuras indeterminadas que não existiam no momento em que apresentou a solicitação de estabelecimento de um grupo especial (e que poderiam não existir nunca) e, assim, o grupo não poderia julgá-las (World Trade Organization, 2011a).

Os negociadores do Brasil contra-argumentaram afirmando que, se existem vários métodos de cálculo de *dumping*, então cada membro tem seu conceito de *dumping*. E, se for assim, o Órgão de Solução de Controvérsias serviria exatamente para resolver as diferentes interpretações de tratados comerciais. A delegação brasileira

alegou ser fundamental atribuir ao termo o mesmo sentido em todo o acordo, pois vários significados poderiam gerar contradições nele próprio. Os representantes brasileiros acreditavam que o acordo deixava claro o conceito de *dumping*, que deveria ser calculado sobre o conjunto, e não em transações específicas. O pagamento dos indevidos direitos *antidumping* pela Cutrale e pela Fisher foi utilizado como demonstração do efeito do *zeroing* e como caso concreto para validar a capacidade do Grupo Especial de resolver o caso. Os diversos exames administrativos, por sua vez, elucidaram a continuidade do uso do *zeroing*,[23] o qual era o padrão nos programas utilizados pelos Estados Unidos para calcular o *dumping* (World Trade Organization, 2011a).

Tanto Brasil quanto Estados Unidos valeram-se de casos precedentes[24] para fundamentar suas posições, conduzindo o Órgão de Solução de Controvérsias a alguns impasses. Todavia, apesar de o Grupo Especial ter concordado com a nação norte-americana em relação ao fato de que é possível calcular o *dumping* em transações específicas, estas devem referir-se ao produto em seu conjunto, como afirmaram os negociadores do Brasil. O Grupo Especial também concordou com o argumento brasileiro de que o *zeroing* não foi uma comparação equitativa, porque a maioria das transações, neste caso, foi negativa e ficou de fora do cálculo, sendo ele próprio uma infração ao Gatt. Outro ponto em que o grupo concordou com os

---

23 "As conclusões do Painel indicam que a metodologia do *zeroing* foi usada repetidas vezes em uma série de determinações, feitas sequencialmente em revisões periódicas. A densidade das verificações factuais, nesses casos, a respeito do uso continuado da metodologia do *zeroing* de ações sucessivas pertencentes ao mesmo tipo de *antidumping* fornece uma base suficiente para concluir que a metodologia do *zeroing* provavelmente continuaria a ser aplicada em ações sucessivas em que são mantidos os deveres nesses quatro casos" (World Trade Organization, 2011a, p.65; tradução nossa).

24 Sobre problemas com o uso do *zeroing*, os Estados Unidos citaram os casos Estados Unidos – Subsídios ao Algodão (United States — Subsidies on Upland Cotton) e Indonésia – Automóveis (Indonesia – Autos), e o Brasil, o caso Estados Unidos – Zeroing Continuado (United States – Continued Zeroing), embasando a capacidade do Grupo Especial para resolver o caso.

negociadores do Brasil foi com relação ao significado dos conceitos, considerando aqueles utilizados pelo país como os únicos admissíveis (World Trade Organization, 2011a).

Em abril de 2011, o Grupo Especial do Órgão de Solução de Controvérsias condenou o uso do (*simple*) *zeroing* pelos Estados Unidos, considerando-o incompatível com os princípios da OMC, especificamente com o Artigo 2.4 do Acordo Antidumping, por não realizar uma comparação justa entre o preço de exportação e o valor normal (Saggi; Wu, 2013). "Do ponto de vista econômico, há pouca justificativa para os direitos *antidumping* contra o suco de laranja brasileiro ou o uso do *zeroing* para determinar esses direitos. Em nenhum momento os citricultores brasileiros representaram uma ameaça" (id., ibid., p.405, tradução nossa). Isso porque

> [...] mudanças climáticas nos Estados Unidos reduziram a oferta de citricultores locais, deixando grande demanda residual para os exportadores brasileiros. Assim, foi um choque de oferta negativa na indústria doméstica dos Estados Unidos, traduzida em uma curva de demanda residual maior para os exportadores brasileiros, que levou a um aumento das exportações brasileiras. (Saggi; Wu, 2013, p.404, tradução nossa)

O Grupo Especial do OSC recomendou então que os Estados Unidos seguissem as normas contidas no Acordo Antidumping. Mesmo podendo recorrer da decisão, pela primeira vez o país não utilizou esse recurso. Em consequência, em 17 de junho de 2011, o Órgão de Solução de Controvérsias adotou a resolução do Grupo Especial, e o país teve nove meses, a partir dessa data (até 17 de março de 2012), para retirar as taxas *antidumping* aplicadas ao suco de laranja brasileiro.

Antes disso, porém, os Estados Unidos enviaram um comunicado ao OSC, em dezembro de 2011, demonstrando a aplicação das medidas solicitadas pelo órgão até então. Afirmaram também que seu Departamento de Comércio havia anunciado, em dezembro de 2010, uma proposta de modificação do método de calcular

as margens de *dumping* e as taxas de liquidação em determinado procedimento *antidumping*, inclusos em exames administrativos. A proposta do departamento foi

> comparar as médias ponderadas mensais dos preços de exportação com as médias ponderadas mensais dos valores normais e conceder uma compensação para as comparações que mostram um preço de exportação que exceda o valor normal no cálculo da margem média ponderada da taxa de *dumping* e de avaliação. (World Trade Organization, 2011c, tradução nossa)

Todavia, o comunicado termina alegando que existe um prazo para a sociedade civil estadunidense opinar sobre essa proposta e que ela ainda terá que passar pelo Congresso. Processo que mencionamos no Capítulo 2, e que demanda tempo, haja vista a influência do setor citrícola na Flórida e a importância desse estado na política e na economia dos Estados Unidos, como veremos nos capítulos seguintes. O mesmo comunicado foi enviado ao Órgão de Solução de Controvérsias em janeiro de 2012.

Entretanto, ao mesmo tempo que as medidas do OSC eram cumpridas e o *zeroing* era eliminado, em janeiro de 2012 a Administração de Alimentos e Drogas (Food and Drugs Administration – FDA) iniciou testes em toda a importação de suco de laranja, brasileiro ou não, devido à denúncia de uma empresa estadunidense engarrafadora de suco que encontrou carbendazim (substância cancerígena presente em fungicidas) no suco brasileiro em níveis abaixo do permitido mundialmente.[25] Essa substância é proibida nos Estados Unidos desde 2009 e utilizada por todos os produtores brasileiros e por europeus. Segundo o presidente da Associtrus,[26]

25 Inclusive abaixo dos níveis permitidos na União Europeia, maior mercado de exportação do suco brasileiro e rígida com relação a padrões fitossanitários.

26 A Associtrus – Associação Brasileira dos Citricultores – é a entidade que reúne os pequenos e médios produtores e possui maior influência em âmbito nacional e em sindicatos (como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bebedouro e o Sindicato Rural de Bebedouro) ou em associações regionais.

"o trabalho vai ser encontrar produtos alternativos para atender o mercado americano porque a citricultura brasileira não consegue produzir sem o uso desses defensivos" (EUA alertam..., 2012a). Essa nova barreira (fitossanitária) poderia ser vista como uma maneira de burlar a resolução do OSC, contudo, ao mesmo tempo que prejudica o exportador brasileiro, prejudica os produtores domésticos estadunidenses, como veremos a seguir.

O comunicado dos Estados Unidos ao Órgão de Solução de Controvérsias de fevereiro dizia que a mudança em seu procedimento metodológico estava em fase de conclusão. Dessa forma, em 12 de março de 2012, o país comunicou ao órgão que em 14 de fevereiro de 2012 havia sido publicada pelo Departamento de Comércio, no Registro Federal (Federal Register) (United States of America, 2012a), uma modificação em seus procedimentos, visando seguir o recomendado pelo órgão internacional. Essa modificação consistia no fato de que, a partir de 16 de abril de 2012, o departamento calcularia a média e a avaliação das taxas de *dumping*, de modo a não provocar deslocamentos para o seu aparecimento, utilizando metodologia consistente com a OMC, ou seja, o cálculo de *dumping* não seria mais feito pelo método do *zeroing*. Também faria revisões antes dos cinco anos estabelecidos pelo *sun-set review* caso sua metodologia fosse considerada inconsistente pela OMC (United States of America, 2012a).

Por fim, em 14 de março de 2012, dias antes do prazo final, o órgão de comércio exterior dos Estados Unidos, a Comissão de Comércio Internacional, após a realização de exame para a extinção da imposição dos direitos *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro, determinou a revogação das taxas *antidumping* impostas aos produtos brasileiros, pois considerou as acusações de *dumping* improcedentes e não danosas aos produtores estadunidenses (World Trade Organization, 2012a). Em abril, o Departamento de Comércio acolheu tal revogação. Assim, todas as importações de suco de laranja brasileiro posteriores a 9 de março de 2011 não estão sujeitas a pagar direitos *antidumping*, e as que pagaram foram reembolsadas

(id., 2012b), o que foi estendido para 1 a 8 de março de 2011 (id., 2012c).[27]

Para o então presidente da CitrusBR,[28] Christian Lohbauer, essa foi uma decisão política, o que traz mais vantagens para o Brasil do que a decisão da OMC, que foi técnica (Porto, 2012a). Já a citricultura floridiana lamentou a decisão:

> "A Florida Citrus Mutual está extremamente decepcionada com essa decisão e vamos avaliar os próximos passos, inclusive um recurso de apelação. [...] Durante os últimos cinco anos [...], processadores brasileiros continuaram despejando produto barato nos Estados Unidos, pois seu mercado é residual, e não consigo ver nenhuma razão para eles pararem de fazê-lo, especialmente se a ordem *antidumping* acabar", Michael Sparks, executivo-chefe do grupo de produtores. (Porto, 2012b)

Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, os Estados Unidos cumpriram o acordado no órgão internacional, devido aos custos envolvidos no não cumprimento do acordo, e o caso encerrou-se em fevereiro de 2013. Porém, ainda será mantida a alta tarifa de importação e a não tolerância ao uso do carbendazim, o que corrobora parte de nossa discussão teórica no tocante à importância do jogo doméstico nos posicionamentos internacionais dos países. Como veremos nos capítulos seguintes, mesmo com reduzida capacidade de articular cadeias produtivas de maior densidade econômica, a citricultura estadunidense consegue influenciar decisões governamentais de seu interesse, obtendo benefícios (ou somente não tendo prejuízos), corroborando a outra parte de nossa discussão teórica sobre grupos de interesse.

---

27 Esse último comunicado foi feito em junho de 2012. Os comunicados dos meses restantes de 2012 e de janeiro de 2013 foram iguais a esse. Somente em fevereiro de 2013 Brasil e Estados Unidos entraram em acordo sobre uma solução mutuamente satisfatória para esse caso.

28 Sigla da Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos do Brasil, que reúne as grandes empresas produtoras de suco de laranja: Citrosuco, Citrovita/Cutrale e Louis Dreyfus Commodities.

Para termos melhor entendimento sobre esse fato analisaremos a seguir a diferença entre as medidas *antidumping* e as medidas fitossanitárias e o que a substituição de uma medida pela outra trouxe de benefícios e prejuízos para as duas partes.

O pós-contencioso: medidas *antidumping* x medidas fitossanitárias

Embora o fungicida carbendazim não tenha mais registro nos Estados Unidos desde 2009 (tornou-se proibido), os produtores brasileiros utilizam-no nas culturas de citros há mais de 21 anos, no combate à pinta-preta,[29] na quantidade delimitada pelo Codex Alimentarius,[30] programa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde que define regras de segurança dos alimentos em todo o mundo (EUA alertam..., 2012a). Não havia problemas entre esse uso e a Food and Drugs Administration até janeiro de 2012, quando uma engarrafadora de suco da Coca-Cola denunciou a presença de traços do fungicida no suco importado do Brasil. Logo após tal descoberta, a FDA suspendeu a importação do produto e cotejou destruir ou proibir a comercialização do produto que havia sido importado antes de janeiro de 2012 caso fossem identificados nele traços do fungicida – medida que seria tomada se houvesse comprometimento da segurança alimentar. Dessa forma, entre janeiro e fevereiro, 24 carregamentos de suco de laranja brasileiro e canadense[31] foram recusados (Freitas Jr., 2012)[32].

29 A pinta-preta é uma doença causada por fungos que afetam as culturas de cítricos e que "tem se espalhado rapidamente nos últimos anos pelos laranjais brasileiros" (Murphy, 2012).

30 O limite estabelecido pelo Codex do fungicida é de um miligrama por quilo de citros (mil partes por bilhão) (EUA suspendem..., 2012b).

31 O Canadá também importa o suco brasileiro e "reexporta para os EUA o excedente [em seu mercado interno]" (Dorfman; França; Duran, 2013, p.43).

32 Vale destacar também que o carbendazim tem valor mais baixo do que o seu substituto – custa cerca de 30% menos (id., ibid.).

De acordo com Lohbauer e Abrahão (2014), tal medida foi tomada em cumprimento à legislação doméstica dos Estados Unidos e visou somente a proteção da segurança alimentar, dado que o suco consumido no país é dependente do produto brasileiro. Desse modo, a falta total do produto brasileiro acarreta prejuízos à indústria da Flórida, pois sem ele a oferta no mercado interno estadunidense torna-se escassa e o preço sobe, o que pode reduzir o consumo e, consequentemente, deixar as indústrias domésticas do país em dificuldades.

Contudo, somente restou aos produtores e às indústrias brasileiros deixar de utilizar o fungicida, e foi o que fizeram no momento seguinte à suspensão, em 3 de fevereiro de 2012. Os produtores brasileiros solicitaram "prazo de 18 meses para erradicar completamente o fungicida dos laranjais brasileiros, e [o presidente da CitrusBr afirmou] que os fabricantes irão adotar nos seus contratos com os fornecedores uma cláusula proibindo o uso do carbendazim" (Murphy, 2012). Ainda foi solicitado à FDA que, durante o período de erradicação do uso do fungicida, o Brasil pudesse embarcar o suco com níveis acima daqueles permitidos pelos Estados Unidos, porém o pedido foi negado.

Tal fato gerou uma mudança no tipo de produto importado: houve diminuição na importação do suco de laranja concentrado congelado (FCOJ), que apresentou níveis de carbendazim acima dos permitidos, por ser concentrado, e aumento na importação do suco não congelado (NFC), o qual apresenta baixos níveis de carbendazim, por já estar diluído (Mendes; Lopes, 2012). Desse modo, o setor citrícola brasileiro também solicitou que a fiscalização fosse realizada no suco pronto para beber (uma mistura entre o suco de laranja concentrado congelado brasileiro e o suco produzido nos Estados Unidos) e não na versão concentrada, pedido reforçado por uma associação representante da indústria estadunidense.[33] A

33 A Juice Products Association (2012) alegou que "ninguém bebe suco de laranja concentrado e, portanto, os níveis de carbendazim no suco de laranja devem ser avaliados numa base 'tal como consumidos', que é uma forma mais lógica e prática para garantir a segurança do consumidor".

FDA, por sua vez, negou esse outro pedido, alegando que a fiscalização deve ser feita no suco na forma em que chega aos Estados Unidos (Murphy, 2012). O impasse inicial levou o presidente da CitrusBr, na época, a afirmar que, "se os americanos seguirem na linha que adotaram agora, há um risco de que eles não tenham parte da matéria-prima necessária para ter um bom suco, então provavelmente o preço vai aumentar, vai ter menos suco disponível e a qualidade vai cair" (EUA proíbem..., 2012c).

Os sucos, porém, não apresentam diferença somente com relação à concentração do fungicida, pois o sabor (o suco não congelado é mais parecido com o suco espremido na hora) e a taxação são diferentes. Nos Estados Unidos, que até 2006 importaram do Brasil mais o suco congelado do que o não congelado, o congelado importado é taxado em US$ 415/t e o não congelado, em US$ 42/t (Fava Neves et al., 2010).

Tabela 4 – Participação da América do Norte nas exportações brasileiras de suco de laranja

	Exportação de suco concentrado congelado para a América do Norte		**Exportação de suco não congelado para a América do Norte**	
Ano	**Toneladas brix original**	**Participação**	**Toneladas brix original**	**Participação**
2000	261,356	20%	–	–
2001	190,008	14%	–	–
2002	194,872	16%	29,644	21%
2003	228,953	17%	73,564	26%
2004	147,143	12%	78,630	24%
2005	204,360	15%	83,033	18%
2006	183,541	15%	134,478	24%
2007	252,434	20%	256,590	32%
2008	159,254	14%	206,670	22%
2009	141,505	13%	280,112	30%

Fonte: Fava Neves et al. (2010) (dados selecionados).

Todavia, mesmo com a tarifa mais alta, o suco congelado era preferido pelo exportador brasileiro, pois o não congelado, apesar da produção em si ser mais barata, é mais perecível e ocupa volume maior, o que facilita a exportação do congelado e dificulta a do não congelado.[34] Tavares (2006) destaca, por exemplo, que somente em 2003, após adquirir navios mais rápidos e maiores, a Citrosuco conseguiu exportar uma quantidade maior de suco não congelado para os Estados Unidos, o que alterou o mercado desse tipo de suco no país, forçando as suas indústrias a reduzirem os seus custos.

No último trimestre de 2011, o suco congelado representava 75% das importações, e o não congelado, 25%. Em fevereiro, os Estados Unidos não importaram suco do Brasil, e mesmo que as importações em março de 2012 tenham sido maiores do que as importações de março de 2011, as importações do suco congelado brasileiro no primeiro trimestre de 2012 caíram 15%, em comparação com 2011. O suco congelado representou 48% das importações e o não congelado, 52%. Já no segundo trimestre de 2012, não houve importação de suco congelado, somente de não congelado (Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos, [2013?]).Em junho de 2012, a FDA passou a não mais encontrar resíduos do pesticida nos sucos importados.

A partir do terceiro trimestre de 2012, a importação de suco congelado voltou a superar a de não congelado: 68% e 32%, respectivamente. Esse aumento indubitavelmente está ligado ao fato de que, em outubro de 2012, apenas oito meses após o início da não utilização do carbendazim na citricultura brasileira, as importações de suco congelado brasileiro ocorreram sem a presença do fungicida proibido (Após polêmica..., 2012). Mesmo assim, o estoque de suco no Brasil chegou, em dezembro de 2012, a quase 1,2 milhão de litros, o equivalente a um ano de produção.[35]

---

34 "Uma quantidade de NFC equivale a sete vezes o mesmo volume [de FCOJ]" (Tavares, 2006, p.229).

35 Lohbauer e Abrahão (2014) explicam que esse alto estoque foi decorrente, na verdade, das altas safras de 2011-2012 e 2012-2013 e da queda da demanda mundial, e não somente devido ao problema com o carbendazim.
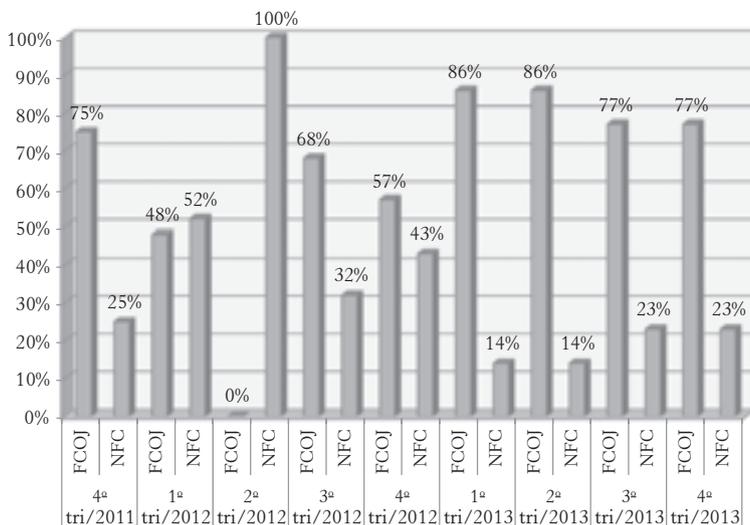
Gráfico 3 – Porcentagem de suco de laranja concentrado congelado (FCOJ) e de suco não congelado (NFC) brasileiro exportado para os Estados Unidos – outubro de 2011 a dezembro de 2013

Fonte: baseado em Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos ([2013?]).

A alta na importação do suco congelado manteve-se nos dois primeiros trimestres de 2013, quando a taxa foi de 86%, e aumentou em 11,4% de 2012 para 2013, quando passou de 70% para 79% do total de suco importado (Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos, 2013b). Todavia, as vendas domésticas do suco congelado "caíram para a mínima histórica de 1,71 milhão de galões [entre abril e maio de 2014], com os consumidores preferindo o suco diluído" (Caem vendas..., 2014). Assim, qual o impacto dessas medidas?

As medidas fitossanitárias na OMC

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Organização Mundial do Comércio determina que os estados podem aplicar medidas sanitárias e fitossanitárias para proteger a saúde animal ou vegetal de seu território de riscos de pragas, doenças, aditivos ou contaminações que podem entrar no país por meio

da importação. Contudo, o acordo estabelece que não pode haver discriminação arbitrária entre os membros da organização (não deve tratar-se de uma medida seletiva contra determinado país), que não deve constituir-se como uma barreira não tarifária, e que devem ser reduzidos ao mínimo possível os efeitos negativos da medida sobre o comércio (World Trade Organization, 1994b).

A determinação deve basear-se em padrões científicos e normas, recomendações ou diretrizes internacionais, com comprovação de que sua imposição trará a proteção desejada, caso os seus critérios se mostrem mais exigentes do que as diretrizes internacionais (World Trade Organization, 1994b). Thorstensen e Jank (2005) destacam a importância de a determinação "buscar harmonizar as medidas aplicadas com base em padrões internacionais estabelecidos pela Comissão do Codex Alimentarius, pela Organização Internacional de Saúde Animal (OIE) e pela Convenção Internacional de Proteção das Plantas (CIPP)" (p.51). Como essas medidas afetam diretamente o comércio agropecuário, ela deve ser "a mais adequada e menos onerosa para o comércio à disposição do membro que a implementou; o encorajamento à adoção dessas medidas de modo multilateral, sempre que possível; e a obrigação de transparência, notificando e realizando consultas" (Lupi; Carvalho, 2002, p.100).

Desse modo, as medidas mais rígidas do que o padrão internacional, adotadas sobretudo por União Europeia e Estados Unidos,

> acabam por automaticamente minar toda a função dos padrões internacionais estabelecidos pelo Codex Alimentarius à medida que sempre são apresentadas justificativas científicas que respaldam uma restrição sanitária e fitossanitária ainda mais severa do que a dos padrões internacionais. (Moraes, 2011, p.56)

Ou seja, nem todas as medidas sanitárias e fitossanitárias podem ser consideradas somente como de proteção à saúde. Algumas servem apenas para disfarçar barreiras comerciais, "a fim de possibilitar que o poder público de determinado país aja contra o fluxo comercial" (Moraes, 2011, p.57). Contudo, nesse caso específico,

as medidas fitossanitárias não podem ser consideradas como protetoras da citricultura da Flórida, pois "a avaliação do FDA não levou em consideração os impactos econômicos sobre os produtores e consumidores americanos" (Lohbauer; Abrahão, 2014, p.91), os quais dependem do produto brasileiro para a obtenção do produto final, como veremos no Capítulo 3. Estimou-se que "a economia dos Estados Unidos perderia imediatamente trezentos a quinhentos postos de trabalho em fábricas de processamento de suco, instalações portuárias e outras empresas diretamente afetadas por um cancelamento na importação de suco brasileiro [...]. Nos próximos dezoito meses, mil postos de trabalho seriam perdidos" e "as empresas estadunidenses de suco perderiam entre US$ 46 e US$ 118 milhões em lucros este ano, enquanto o governo federal perderia US$ 50 milhões em impostos" (Bouffard, 2012, tradução nossa).

Dessa forma, a suspensão da importação do suco com resíduos de carbendazim foi decorrente da não renovação de seu registro nos órgãos competentes estadunidenses e no cumprimento da legislação doméstica, sem considerar os efeitos econômicos negativos para a citricultura estadunidense.

> Carbendazim é um componente de um fungicida que está registrado [na Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos – EPA] para utilização em culturas de alimentos, não tendo registro atual para uso em cítricos. Foi registrado para uso em laranjas de 2002 a 2008, mas, de acordo com o fabricante, por razões econômicas, não houve renovação do registro. (Juice Products Association, [2014?], tradução nossa)[36]

Logo, como o pesticida "não está mais registrado para o uso, também carecem de registro testes sobre sua segurança, toxicidade e níveis de consumo adequados nas agências reguladoras ameri-

36 Lohbauer e Abrahão (2014, p.87) destacam que o não registro do carbendazim foi uma demanda da própria EPA, a qual desde 2002 pressionava os produtores a não solicitar a renovação do registro do pesticida.

canas. Sem registro, a presença dessa substância em produtos [...] se torna ilegal" (Dorfman; França; Duran, 2013, p.43). Some-se a isso o fato de que, na safra 2010-2011, devido a "uma conjunção de fatores climáticos atípicos" (Lohbauer; Abrahão, 2014, p.89), os produtores aplicaram mais vezes o carbendazim nos pomares brasileiros, gerando maior concentração do pesticida no produto final (id., ibid., p.89), o que fez que o produto fosse detectado pela FDA, dado que é usado há mais de vinte anos no Brasil e nunca apareceu nos testes entre 2009 e 2012. Assim, embora a aplicação das medidas fitossanitárias contra o suco de laranja brasileiro em 2012 não possa ser considerada protecionista à citricultura da Flórida, não podemos descartar a possibilidade de que isso venha a ocorrer, principalmente em outros setores.

Nessa perspectiva, o contencioso do suco de laranja na OMC e seus desdobramentos somente podem ser compreendidos se levarmos em conta o caráter protecionista no âmbito do mercado, e não da efetiva existência de *dumping* e da proteção da saúde pública. Porém, por que proteger tanto esse setor? Qual o poder ou a influência da citricultura na dinâmica interna dos Estados Unidos?

Para respondermos a essas questões, após tratarmos, neste capítulo, da ilegalidade do protecionismo estadunidense com relação ao suco de laranja brasileiro, segundo a OMC, passaremos nos capítulos seguintes à demonstração de nossa hipótese de que esse país age de modo contrário ao que está expresso no regime internacional do comércio, visando atender a suas demandas internas, seja de seus cidadãos ou de suas empresas nacionais, protegendo-os, principalmente quando o setor afeta a dinâmica do seu sistema federativo, por ter força e respaldo na Câmara de Deputados, no Senado e nas estruturas do Executivo responsáveis pela política comercial agrícola (Langevin, 2006).

3
A citricultura estadunidense

Neste capítulo, delinearemos a cadeia citrícola da Flórida e mostraremos como foram determinadas as medidas *antidumping* contra o suco de laranja brasileiro, visando compreender aspectos internos que levaram ao contencioso. Procuraremos mostrar a conjuntura doméstica da citricultura na Flórida e como os atores domésticos influenciaram a decisão governamental de aplicar direitos *antidumping* sobre a importação brasileira. Tal conjuntura passa pela popularidade do suco de laranja pronto[1] nos Estados Unidos, que supera classes, diferenças culturais, raciais e regionais: em 2009, cerca de três quartos das famílias estadunidenses compravam o produto (Ferdman, 2014).

O suco de laranja concentrado tornou-se uma bebida típica do café da manhã nos Estados Unidos na década de 1950, quando um grupo de cientistas desenvolveu um novo processo de preservação do suco, baseado na desidratação de alimentos, feita durante a Se-

---

1 Nos Estados Unidos, o consumo do suco feito na hora não é muito comum; o comum é o consumo do suco vendido já pronto (concentrado ou não). Assim, toda vez que nos referirmos a suco de laranja, estaremos falando do suco pronto, e não daquele feito no momento do consumo.

gunda Guerra Mundial.[2] O suco vendido até então era muito pouco consumido devido ao gosto ruim, porém, com a nova técnica e a propaganda feita pela indústria, o produto tornou-se um sucesso: o consumo *per capita* de suco de laranja passou de menos de 8 quilos por pessoa, em 1950, para mais de 20 quilos, em 1960. A produção de suco concentrado na Flórida também deu um salto: de 226 mil litros, em 1946, passou para mais de 116 milhões, em 1962. A popularidade do suco concentrado cresceu e tornou-se tradição do café da manhã estadunidense pelo menos até os anos 1990, quando o consumo começou a declinar (Ferdman, 2014; Hamilton, 2009).

De acordo com Wexler (2014), no período 2012-2013, a venda de suco de laranja nos Estados Unidos atingiu o menor nível dos últimos quinze anos. Ou seja, desde 1998, apesar do crescimento da população do país, vem ocorrendo uma queda nas vendas de suco de laranja[3] e no consumo *per capita*, que se reduziu em 34,3% de 2004 a 2013 (Fava Neves; Trombin; Kalaki, 2014). Ferdman (2014) apresenta dois motivos para isso. O primeiro é uma mudança no comportamento alimentar dos estadunidenses, que deixaram de tomar café da manhã: em 1971, 89% dos adultos estadunidenses faziam essa refeição; a partir de 2002, essa porcentagem caiu para 82% e, em 2009, para 44%, segundo dados da Pesquisa de Opinião Pública Nacional sobre Saúde e Nutrição (National Health and Nutrition Examination Surveys) (International Food Information Council Foundation, 2008). Ainda entre as mudanças no comportamento alimentar, cabe des-

2 Muitos alimentos que consumimos nos dias atuais foram desenvolvidos para a guerra, tais como o feijão enlatado, o leite condensado, o leite em pó etc. O próprio suco de laranja "enlatado" foi desenvolvido pela necessidade de fornecer vitamina C para as tropas no exterior durante a Segunda Guerra Mundial (Hamilton, 2009).

3 Entre abril e maio de 2014 houve mais uma queda de 5,2%, em comparação com o mesmo período de 2013. "Foi o menor volume de vendas desde as quatro semanas encerradas em 31 de agosto de 2013, o que reforça o enfraquecimento da demanda pelo produto. [...] os preços atingiram US$ 6,31 por galão no mesmo período, alta de 2,4%, enquanto a receita total caiu 3%" (Caem vendas..., 2014).

tacar que os consumidores mais jovens estão mais dispostos a substituir o suco de laranja por uma bebida com menos açúcar e, como veremos, o apelo da indústria sobre a vitamina C do suco, na visão de Ferdman (2014), não se justifica, devido a uma proliferação de comprimidos dessa vitamina.

O segundo motivo para a diminuição das vendas ressaltado pelo autor citado foi o aumento nos preços do produto, o qual poderá se tornar um produto de luxo em decorrência dos altos valores de venda que poderá alcançar. Esse aumento dos preços está relacionado à redução da produção doméstica devido a diversos fatores: doenças nos pomares, intempéries climáticas, valorização da terra, aumento dos custos de produção etc. Até chegar à casa dos estadunidenses, a produção de suco de laranja envolve ampla gama de atores e relações que destoam da imagem simples do pequeno produtor idealizada pelo "marketing do agronegócio nas embalagens de sucos, na mídia e inclusive na Internet" (Fernandes; Welch, 2013, p.4).

A produção começa com os produtores da fruta (organizados em cooperativas, em sua maioria), passa pelas indústrias processadoras e engarrafadoras e chega ao comércio varejista e aos consumidores. Nesse processo ainda atuam viveiristas (produtores de mudas), "fornecedores de maquinário, produtos químicos e biológicos, [...] bancos e agentes financeiros, empresas de marketing e instituições de pesquisa, além do governo [com suas políticas de auxílio ou não à produção do produto]" (Lima, 2011, p.13). Ou seja, uma cadeia com muitos atores que perdem com a queda das vendas do suco. Desse modo, detalharemos a seguir a cadeia produtiva doméstica estadunidense do suco de laranja pronto e como os citricultores vêm tentando superar as dificuldades desde os anos 2000.

Cadeia produtiva

Brasil e Estados Unidos são os maiores produtores mundiais de laranja e de suco de laranja, responsáveis por 96% do suco de laranja produzido no mundo (Fava Neves et al., 2010). Os Estados

Unidos, a partir da década de 1980, tornaram-se o segundo maior produtor mundial de laranja e de suco de laranja, com 28% da produção mundial (id., ibid.), porém, mantiveram-se como o maior mercado nacional consumidor do produto, pelos motivos expostos anteriormente, e como "grandes pesquisadores e divulgadores dos benefícios do suco de laranja por todo o mundo, fazendo uma propaganda 'gratuita' [do produto brasileiro]" (Leme, 2005, p.2).

"Mas não há em lugar algum, na terra ou no céu, uma 'fruta de ouro' com tanta importância quanto a laranja tem na Flórida, onde a plantação e o processamento de cítricos movimentam uma indústria bilionária de dólares" (Florida Citrus Mutual, c2012a, tradução nossa). Uma indústria que movimenta US$ 9 bilhões, sendo US$ 1 bilhão em impostos, e gera cerca de 76 mil empregos, direta ou indiretamente, sendo que 98% das laranjas são colhidas manualmente (id., c2012a; c2012b). Há no estado uma política de incentivo à mão de obra rural, pela qual somente 20% das frutas podem ser colhidas com máquinas. Porém, os citricultores encontram

> dificuldades de manter mão de obra para trabalhar no campo. Embora o programa para manter os funcionários preveja remuneração de 12 dólares por hora, mais moradia e benefícios – o que representa mais de 20 dólares por hora – os funcionários continuam achando melhor trabalhar na cidade por US$ 7,1/hora – preço mínimo da Flórida. (Neto, 2011, p.16)

Mesmo assim, nenhuma outra fruta é produzida no país para fins industriais no mesmo volume que a laranja: 78% das laranjas plantadas vão para processamento e 96%, para a produção de suco (Fava Neves et al., 2010). A citricultura responde por 21,1% das receitas da agricultura na Flórida (Norberg, 2008), sendo que o setor agropecuário do estado é responsável por 3,37% do PIB do país (Brasil, [2010?]).[4]

4 A Flórida possui PIB de US$ 744 bilhões, o quarto maior dos Estados Unidos, atrás de Califórnia, Texas e Nova York (Brasil, [2010?]).
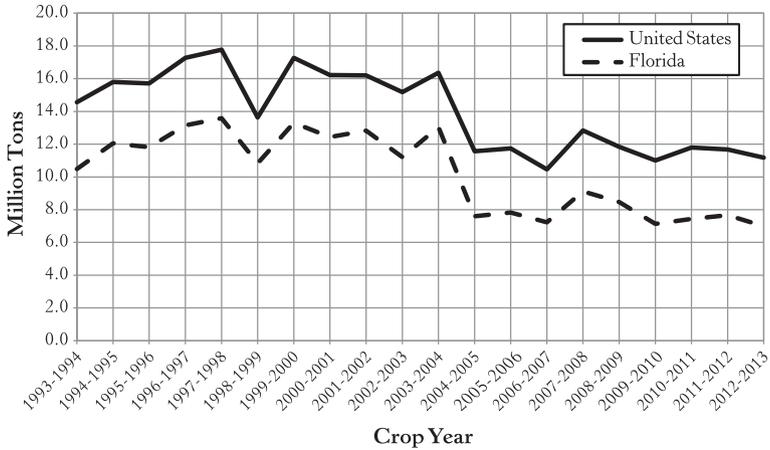
Gráfico 4 – Evolução da produção de cítricos nos Estados Unidos e na Flórida (1993-2013)[5]
Fonte: Florida (2014a).

A laranja, oriunda da Ásia, chegou aos Estados Unidos pelas mãos dos espanhóis ainda no século XVI. Começou a ser cultivada comercialmente somente no século XIX, na Flórida, devido ao seu clima favorável. Na península, o clima subtropical e o solo mostraram-se ideais para o crescimento das sementes que os primeiros colonos plantaram e que têm florescido desde então (Florida Citrus Mutual, c2012a). Dessa forma, a fruta foi produzida em larga escala no estado que, no início do século XX, tornou-se o maior produtor mundial de laranja,[6] e com as frutas excedentes das safras desenvolveu-se a produção de suco de laranja (Hamilton, 2009).

O estado da Flórida, pioneiro no processamento do suco, com sua primeira indústria aberta em 1915 (Hamilton, 2009), já foi

5 A diferença é a produção do Texas, do Arizona e da Califórnia. Tais cadeias não serão detalhadas neste livro, por serem destinadas para consumo *in natura* e devido à preponderância da produção floridiana no setor.

6 Até 1919-1920, a Califórnia era o maior produtor de laranja norte-americano (United States of America, 1949).

responsável por 90% da produção norte-americana (Souza; Uriarte; Lima, M. J. C., 1970). Todavia, embora a península da Flórida possua clima ameno, com trezentos dias de sol por ano (daí o estado ser conhecido como Sunshine State), solos férteis e vários lagos e rios, sua localização entre o Oceano Atlântico e o Golfo do México faz que seja atingida por tempestades no fim do dia, granizo, ventos, tornados e furacões (State of Florida, 2014), sendo rota dos tornados que se formam na região do Caribe (Garcia Jr., 2006). Como resultado, é o estado mais atingido por trovões e tornados e o que possui a maior precipitação média anual do país.

Esse aspecto geográfico acarretou e continua acarretando prejuízos à agroindústria floridiana. Até a década de 1960, os Estados Unidos eram responsáveis por 50% da produção de laranja, porém, a partir de 1962, a sua citricultura passou a sofrer prejuízos com geadas,[7] e o país, na década de 1970, tornou-se responsável por 30% da produção mundial de laranja (Souza; Uriarte; Lima, M. J. C., 1970). Isso porque "o agricultor precisa de bastante capital para voltar a produzir depois de uma geada, já que leva até doze anos para uma árvore começar a produzir uma quantidade suficiente de fruta para dar lucro" (Fernandes; Welch, 2013, p.13). Foram as geadas das décadas de 1970 e 1980 que permitiram a ascensão do Brasil ao primeiro lugar na produção mundial de laranjas e de suco de laranja,[8] por terem causado perdas na safra de até 52 milhões

---

7 "A agricultura de laranja no estado de São Paulo já tinha uma tradição de produção de fruta para um mercado doméstico de 'suco fresco' no Brasil e a geada floridiana de dezembro de1962 abriu caminho para a entrada dos brasileiros e investimentos norte-americanos. Dezenas de técnicos americanos de diversas empresas e até da USDA (o Ministério da Agricultura dos EUA) atenderam à demanda dos citricultores do Brasil, ambiciosos para construir fábricas de suco concentrado e exportar seu produto para os EUA" (Fernandes; Welch, 2013, p.15-6).

8 A indústria nascente brasileira consolidou-se nesse período de crise da citricultura da Flórida. Um exercício interessante seria questionarmos se a citricul-

de caixas, "diminuição de conteúdo de suco na fruta em razão do congelamento das células e polpa da laranja" e redução na produção das safras subsequentes, devido à morte de milhares de árvores por causa da queda de temperatura (Fava Neves et al., 2010, p.13). Nesse período, os Estados Unidos tornaram-se o maior comprador do produto brasileiro, consumindo 53% das nossas exportações (id., ibid.).
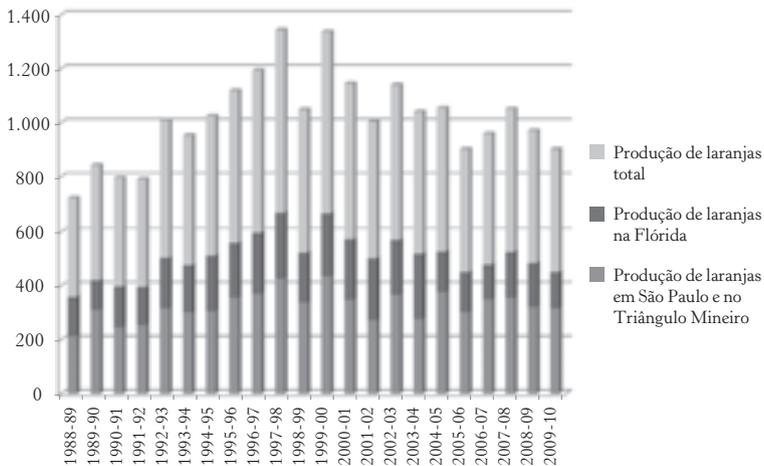
Gráfico 5 – Produção de laranja na Flórida e em São Paulo nos anos de 1989 a 2010*

* Sem dados disponíveis sobre a quantidade de caixas de laranja produzidas nas duas regiões nos anos de 1961 a 1987.

Fonte: baseado em Braga; Silber (1993, p.86) e Fava Neves et al. (2010, p.48-9) (dados selecionados).

---

tura brasileira teria conseguido superá-la se não tivessem ocorrido essas geadas e o estado tivesse mantido sua produção. Jim Griffiths, fundador e ex-diretor executivo do Citricultores Associados (Citrus Grower Associates), suspeitava que, "se as geadas da Flórida de 1962 e 1980 não tivessem ocorrido, o Brasil 'poderia não ter descoberto a mina de ouro que tinha'" (Hamilton, 2009, p.111, tradução nossa).
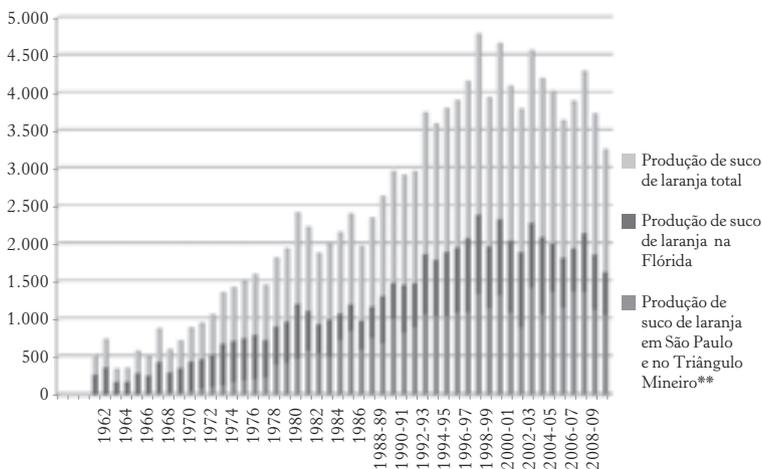
Gráfico 6 – Produção de suco de laranja concentrado congelado na Flórida e em São Paulo nos anos de 1961 a 2010[9]

** Os dados da produção brasileira de 1961 a 1987 são referentes somente ao estado de São Paulo. Os dados a partir de 1988 incluem o Triângulo Mineiro.

Fonte: baseado em Braga; Silber (1993, p.86) e Fava Neves et al. (2010, p.48-9) (dados selecionados).

As últimas safras apresentaram reduções significativas: na safra 2013/2014, foram colhidas 104,7 milhões de caixas de laranja, e a safra 2014/2015 foi a menor dos últimos cinquenta anos, com 96,7 milhões de caixas. Todavia, a estimativa para a safra de 2015/2016 é de nova redução: 93,5 milhões de caixas (Laranja: produção..., 2015). Para tentar se proteger, o Citrus Belt estadunidense migrou gradualmente, nas décadas de 1980 e 1990, 180 quilômetros ao sul e sudoeste do estado, para regiões de temperaturas mais elevadas, onde é menor a ocorrência de geadas. Contudo, essa não foi apenas uma mudança de eixo geográfico, mas também de tecnologia de produção. Os novos pomares formaram-se com tecnologias modernas de irrigação, as quais suprimem o déficit hídrico e oferecem proteção térmica as árvores em caso de geadas de baixa intensidade (Fava Neves et al. 2010, p.13).

9 Mais detalhes sobre os dois gráficos podem ser encontrados no Apêndice B.
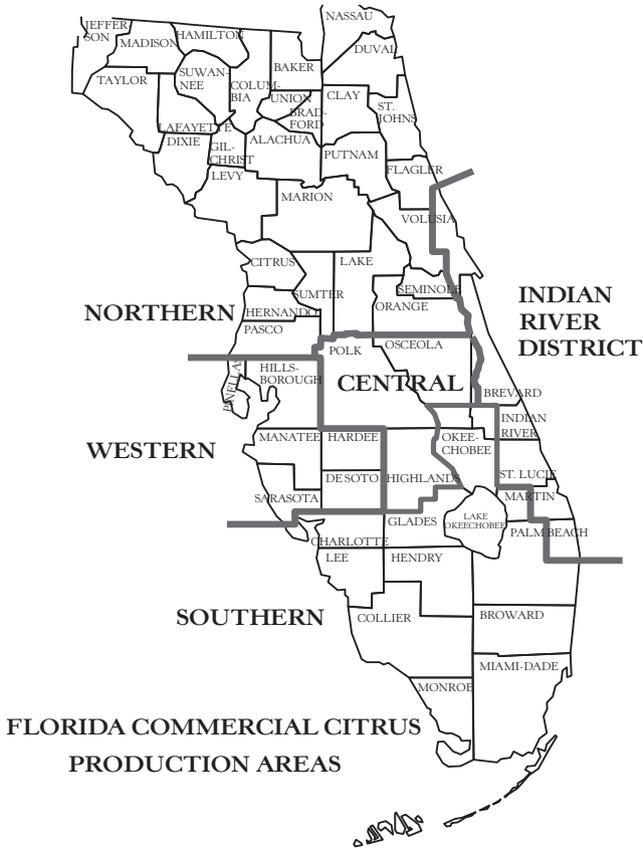
Figura 2 – Área de produção comercial de cítricos da Flórida
Fonte: Florida (2014a).

Segundo Fava Neves et al. (2010), essa migração acarretou um rendimento industrial (medido por meio da quantidade de caixas necessárias para produzir uma tonelada de suco de laranja congelado a 66° brix) inferior ao que vem sendo atingido, porém com maior produtividade agrícola.[10] O rendimento industrial da Flórida em 2009-2010 foi de 226 caixas, enquanto o do Brasil foi de 257 (id., ibid.). Ou seja, o estado mostrou-se mais atrativo, com eficiência

10 Esse rendimento pode ser chamado de vocação ou atratividade da região.

14% melhor do que a brasileira, pois necessita de menos caixas de laranja para produzir uma tonelada de suco congelado e concentrado, apesar de as duas cadeias produzirem frutas com bastante suco, o que contribui para se manterem como líderes. Assim, a produção floridiana, que havia caído para 104 milhões de caixas em 1984-1985, voltou ao ápice em 1997-1998, com 244 milhões (id., ibid., p.13).

Apesar da migração, no início dos anos 2000 a produção foi prejudicada por furacões, como o Wilma, que, além da devastação, ajudou a espalhar o cancro cítrico nos pomares,[11] e pela chegada de uma nova doença, o *greening*, que atingiu o sul da Flórida em 2005 e acarretou grande prejuízo, como pudemos observar nos gráficos 5 e 6, nas safras posteriores a esse ano.

Devido a essas condições climáticas e geográficas, a safra floridiana ocorre de outubro a abril de cada ano. E embora a sua produtividade média seja 25% maior do que a brasileira,[12] não vem acontecendo renovação das árvores, o que gerou uma queda no número de árvores de 19% nos últimos anos, a qual refletirá na produtividade. Isso decorre da valorização imobiliária que as regiões produtoras vêm experimentando, pois muitos produtores venderam pomares próximos às cidades, nos quais foram construídos condomínios residenciais (Fava Neves et al., 2010).[13] "A citricultura da Flórida está perdendo sua ligação com a identidade do estado" (Hamilton, 2009, p.118, tradução nossa).

Além da produtividade e atratividade maior da Flórida com relação ao Brasil para a produção de laranja, Fava Neves et al. (2010) citam outros fatores que aumentam a competitividade da citricultura estadunidense internamente:

---

11 Esse foi o "13º furacão a se formar em 2005 na região do Caribe e no Golfo do México" (Tavares, 2006, p.84), sendo que a produção ainda estava tentando se recuperar dos furacões Charley, Frances, Ivan e Jeanne, os quais ocorreram entre 13 de agosto e 25 de setembro de 2004.

12 "Na última década, a Flórida obteve produtividade média de 2,56 caixas/árvore; o Cinturão Citrícola de São Paulo e o Triângulo Mineiro obtiveram média de 2,06 caixas/árvore nesse mesmo período" (Fava Neves et al., 2010).

13 O setor de aluguéis e *leasing* imobiliário corresponde a 17,7% do PIB do estado (Brasil, [2010?]).

> A **proximidade** do parque citrícola e industrial da Flórida em relação ao consumidor americano; o acesso direto do produtor floridiano ao **crédito barato** no mercado financeiro (tornando desnecessária a realização de adiantamentos de pagamento por parte da indústria para o financiamento do capital de giro da safra); a ausência cambial na moeda; a **não incidência de impostos de importação** na produção local (da ordem de U$ 415 por tonelada de FCOJ); e o resultado de décadas de **investimentos em marketing**, para convencer o consumidor americano de que o suco de laranja "produzido 100% na Flórida" é um produto de melhor qualidade, o que justificaria preços mais elevados. (Fava Neves et al., 2010, p.35; destaques nossos)

Os principais fatores apresentados talvez sejam o crédito barato, a não incidência de impostos de importação (embora haja impostos de produção, como o Florida Box Tax)[14] e o marketing, que apresenta o suco produzido na Flórida como de melhor qualidade, o que atualmente é contestável, pois a maioria dos produtos com esse rótulo possui algum componente brasileiro em sua formulação. É claro que a proximidade do setor com o consumidor e o câmbio devem ser levados em conta. Todavia, qualquer produto exportado terá esse tipo de desvantagem com relação ao mesmo produto nacional, na maioria dos casos.

Até mesmo impostos sobre o produto importado, como o Equalizing Excise Tax (EET), que incide sobre a tonelada de suco congelado, que gerou discórdia entre Brasil e Estados Unidos em 2002, eram utilizados para a propaganda do produto nacional: dois terços do imposto eram destinados à promoção do suco de laranja local, por meio de publicidade e descontos aos produtos estadunidenses (Lima, T., 2009a). Como salientamos no Capítulo 3, devido às ne-

14 Imposto cobrado dos citricultores floridianos sobre as caixas de laranja colhidas, destinado ao marketing do produto da Flórida. Sua origem é um imposto de 1935 cobrado para "pagar parte dos custos de controle de qualidade, pesquisa de mercado e propaganda" (Fernandes; Welch, 2013, p.14).

gociações entre os dois países e à conclusão de um processo judicial doméstico que afetava diretamente o caso, a Flórida alterou sua legislação, "tornando facultativo o pagamento da parcela do imposto destinada ao marketing do produto norte-americano" (Brasil, [2010?], p.3). Na nova legislação, os importadores de produtos cítricos podem se recusar a pagar até dois terços do EET e objetar que o terço restante não seja dirigido a atividades de publicidade, relações públicas ou marketing voltado para o Departamento de Cítricos da Flórida. Podem apenas vincular-se a ações relativas à manutenção e administração desse departamento e à elaboração de pesquisas e estudos. T. Lima (2009a) ainda destaca que os citricultores argumentaram que essa propaganda do departamento fazia aumentar a demanda, a qual a produção estadunidense não conseguia suprir, o que acarretaria um aumento das importações. Some-se o fato de que o suco comercializado nos Estados Unidos é uma mistura do produto nacional com o importado, sendo as engarrafadoras as responsáveis por realizar tal mistura.

Portanto, o segundo lugar da produção estadunidense foi condicionado, ao longo do tempo, por uma série de variáveis (geografia, clima, tecnologia, preço da terra etc.). Entretanto, desde a retomada do setor citrícola nos Estados Unidos, a liderança brasileira no segmento, condicionada pelas mesmas variáveis, porém com maior sucesso e sem correspondência direta com a questão do *dumping* no comércio internacional agrícola, passou a ser tratada como "ameaça" externa.

Assim, a partir de 1980, a premissa estadunidense com relação ao suco de laranja brasileiro passou a ser a de "que qualquer indústria brasileira era culpada de práticas desleais de comércio até que se prove inocente, isso por se considerar intervencionistas as políticas comerciais do Brasil" (Braga; Silber, 1993, p.92, tradução nossa). Em decorrência dessa reação contra o produto brasileiro e para fugir da tarifa de exportação, indústrias brasileiras instalaram-se na Flórida nos anos de 1990. Hart (2004) destaca também que o aumento na produção de laranjas nesse estado e no consumo de suco não congelado, a queda no consumo de suco congelado e as van-

tagens na exportação dos Estados Unidos para a Europa (o maior mercado do produto brasileiro) seriam outros fatores que impulsionaram a entrada das indústrias brasileiras na Flórida.

As processadoras brasileiras na Flórida

A primeira indústria processadora de suco de laranja do Brasil a se instalar na Flórida foi a subsidiária brasileira da Cargil, com a compra da Procter & Gamble Citrus Hill; em seguida foi a vez de a Coinbra (Comércio e Indústrias do Brasil)–Frutesp comprar a Winter Gardens Coop.; depois, a Cutrale comprou duas fábricas da Minute Maid, da Coca-Cola; e, por fim, a Citrosuco adquiriu a fábrica da Alcoma (Hart, 2004). Na década seguinte, "em 2001 a Cargil e a Louis Deyfus adquiriram uma planta adicional e desse modo as quatro empresas passaram a ter um total de oito fábricas" (Tavares, 2006, p.117) nos Estados Unidos. Porém, "em 2004, a Citrosuco e a Cutrale [as duas maiores indústrias brasileiras] compraram o setor citrícola no Brasil da americana Cargil" (Fernandes; Welch, 2013, p.7).

Desse modo, de 2004 a 2012 existiam somente quatro processadoras de suco no Brasil (as 4Cs): três brasileiras, a Suco Cítrico Cutrale Ltda., a Citrosuco Ltda. – Grupo Fisher e a Citrovita Ltda. – Grupo Votorantim; e uma de propriedade do grupo francês Louis Dreyfus Commodities, a Coinbra (Fernandes; Welch, 2013). Todavia, no ano de 2012, houve a fusão entre a Citrosuco e a Citrovita. Ou seja, durante quase dez anos, das empresas que atuavam no Brasil, somente a Citrovita não possuía instalações na Flórida. Atualmente, com essa fusão, todas as empresas que atuam no Brasil, atuam também nesse estado.

Já em 2001-2002, existiam na Flórida doze processadoras atuando em dezoito plantas industriais, das quais oito eram das empresas brasileiras e duas da Tropicana, da PepsiCo, que, além de operar no Brasil, demanda suco da Citrosuco (Hart, 2004). Assim, se nos anos de 1990 as empresas brasileiras com atuação nesse esta-

do controlavam 45 a 50% do processamento do suco de laranja, nos anos 2000 passaram a controlar 74% (Hart, 2004).

As indústrias processadoras brasileiras e estadunidenses vendem o suco processado às indústrias engarrafadoras estadunidenses e europeias. De acordo com Tavares (2006), a PepsiCo Inc., a Coca-Cola Inc. e a Citrus World Inc. engarrafavam 60% do suco nos Estados Unidos e, considerando-se suas marcas próprias (Tropicana, Minute Maid e Florida's Natural, respectivamente), as três controlavam 80% do mercado do país. A Cutrale, após comprar as fábricas da Coca-Cola, continuou vendendo o seu produto, a própria Coca-Cola,[15] e a Citrosuco possui contrato com a PepsiCo para vender suco nos países da América do Sul (Tavares, 2006; Fernandes; Welch, 2013). Vemos, dessa forma, que o processo de industrialização e comercialização do suco de laranja tornou-se cada vez mais oligopolístico.[16]

---

15 "A Coca-Cola queria orientações sobre como reduzir o alto custo das fábricas do suco Minute Maid. Morris [um ex-consultor financeiro da Coca-Cola] descobriu que as plantas de processamento têm um retorno de 7-8% sobre o investimento. 'Por que a Coca colocaria dinheiro em algo que faz 8% quando poderia invetir em algo que rende 25%?', perguntou-se Morris. O 'algo' rendendo 25% foi o objetivo da marca Minute Maid. A solução para a Coca-Cola, na opinião de Morris, foi a terceirização do processamento a uma empresa cujo retorno de 8% valeria a pena. A Cutrale, que fornecia suco de laranja brasileiro processado à Minute Maid era uma escolha óbvia. Na falta de um objetivo de marca e o lucro correspondente que faz o rótulo rentável, a Cutrale tinha boas razões para aceitar a oferta" (Hamilton, 2009, p.112, tradução nossa).

16 Tanto é assim que no Brasil houve a Operação Fanta, da Polícia Federal e da Secretaria de Direito Econômico, para investigar o cartel. Um dos depoentes nessa investigação, Dino Tofini (ex-empresário do setor de suco de laranja), da extinta CTM Citrus, afirma que "o cartel atuava tanto no mercado interno como no externo. A venda do suco lá fora era só para quem o cartel quisesse. Eles faturam horrores na Bolsa Mercantil de Nova York porque o cartel tem todas as informações. Quando o preço cai, eles retiram 800 mil toneladas de suco do mercado e os preços voltam a subir" (Operação Fanta..., 2010). A reportagem também afirma que "o Ministério Público de SP enviou documento ao Departamento de Justiça americano para que os EUA também investiguem as empresas que exportam suco para lá" (id., ibid.)
O que já foi investigado pelo governo estadunidense sobre as indústrias brasileiras de suco de laranja instaladas na Flórida foram as violações às normas

Hoje a Coca-Cola conta com 26 instalações na Flórida e anunciou em 2013 um "investimento de US$ 2 bilhões para apoiar o plantio [de 25 mil acres] de novos pomares de laranja em parceria com a Cutrale Citrus Juices e Peace River Citrus [devendo trazer] em 25 anos [...] mais de 4.100 empregos diretos e indiretos para o estado" (Associação Brasileira de Citricultores, 2013, p.1). Também em parceria com a Cutrale, a Coca-Cola "compra quase um terço da safra de laranja da Flórida, apoiando mais de 400 produtores locais" (Associação Brasileira de Citricultores, 2013, p.1) e, juntas, destinaram, em 2010, US$ 1,5 milhão à Fundação sobre Pesquisa e Desenvolvimento de Citros (Citrus Research and Development Foundation) da University of Florida para a pesquisa sobre o *greening*, doença que vem diminuindo a produção de laranjas tanto na Flórida quanto em São Paulo, como veremos adiante. Assim, além de processar 50% das laranjas da Flórida (Hamilton, 2009), as indústrias brasileiras nesse estado também possuem seus próprios pomares, o que desestimula o pequeno e médio produtor a plantar (ocorre o mesmo no Brasil), contribuindo para aumentar a lista de problemas do setor.

A Florida's Natural e a Tropicana apareciam no imaginário dos estadunidenses como os últimos bastiões da indústria processadora da Flórida contra a dominação brasileira: o suco não concentrado ("not from concentrate" – NFC) da Tropicana significava para a população "não Cutrale" ("not from Cutrale" – NFC) ou "não Citrosuco" ("not from Citrosuco" – NFC) (Hamilton, 2009), pois a Tropicana ainda realiza o processamento nos Estados Unidos. Ambas as marcas representariam sucos "não provindos de nenhuma companhia brasileira" ("not from any other Brazilian-owned company"). Contudo, quando as indústrias brasileiras passaram a exportar suco não congelado para esse país nos anos 2000, como destacamos no Capítulo 2, a Tropicana, além de manter suas pro-

de segurança do trabalho pela Cutrale. Desde 1997, "a empresa já foi autuada por 42 violações 'graves' e sete violações repetidas pela Agência de Segurança e Saúde Ocupacional dos EUA, pagando US$ 122.765 em acordos" (Kiernan; Jelmayer, 2014). No mesmo período, no Brasil, foram abertas 286 investigações trabalhistas da Cutrale.

cessadoras, passou a comprar o suco brasileiro da Citrosuco e, de acordo com notícias da mídia local, manteve conversas sobre um possível empréstimo para a construção de uma fábrica da Citrovita na Flórida, comprometendo-se a comprar o suco dessa possível fábrica (Hamilton, 2009).[17] Isso também ocorreu com a Florida's Natural, que, para manter a competitividade frente a produtores mais rentáveis de suco não congelado, também importa suco brasileiro, não podendo ostentar seu rótulo de 100% Flórida (Hamilton, 2009). Até mesmo as essências utilizadas para a fabricação desse suco podem conter laranjas brasileiras.[18]

Apesar desse quadro de predomínio das processadoras brasileiras na Flórida e da superação das dificuldades sanitárias da citricultura brasileira, produtor e produção na Flórida ainda não foram suplantados pelas indústrias brasileiras. O setor citricultor estadunidense se mantém mobilizado e organizado, entre outros motivos, para fazer valer seus interesses junto ao seu governo contra essa liderança brasileira, tratada como "ameaça" externa. Na seção seguinte faremos a análise dessa organização e mobilização.

A coalizão pela proteção do setor

Uma característica latente da sociedade estadunidense são as diversas organizações em grupos de indivíduos ou empresas em prol de benefícios comuns e seletivos (restritos aos membros do grupo), os quais contemplam aspectos econômicos (impostos ou subsídios) e políticos (leis). Devido à organização político-burocrática do país,

17 "O diretor da Tropicana confessou que a empresa 'está comprando suco não concentrado brasileiro', mas alegou que a quantidade é 'pequena', tornando-se nada mais do que um 'hobby'" (Hamilton, 2009, p.144, tradução nossa).

18 "As laranjas são cultivadas em todo o mundo e temos alguns dos componentes que dão sabor ao suco brasileiro. Você verá barris de petróleo prensado a frio do Brasil em todos os estacionamentos das empresas de essências. Então, manter a rastreabilidade de onde vem cada sabor é um grande desafio" (id., ibid., p.163, tradução nossa).

essas organizações conseguem influenciar (ou ao menos fazer-se ouvir) as decisões referentes ao setor do qual fazem parte. São os chamados grupos de interesse ou pressão, conforme discutido no Capítulo 1. Aqui conheceremos o lado empírico dessa discussão e como o grupo de interesse citrícola vai ao encontro da questão da ação coletiva.

Existem na Flórida várias organizações de citricultores e centros de pesquisa (que também existem em outros estados da Federação) voltados à melhoria da produção, desde o controle de doenças ao aumento da eficiência produtiva, como pode ser visto na Tabela 5. Embora algumas organizações, como a Florida's Natural, sejam "controladas por funcionários de alto nível que têm domínio das informações [e] os próprios produtores não têm poder de decisão", os produtores acreditam que uma cooperativa fortemente profissionalizada é a melhor opção para "evitar uma dependência total nos processadores brasileiros" (Fernandes; Welch, 2013, p.18).

Tabela 5 – Associações de citricultores floridianos

Associação	O que é
Florida Citrus Mutual	Organização comercial privada fundada em 1948 que representa os citricultores da Flórida e atua nas áreas de Comunicação; Economia e Informações de Mercado; Relações com o Citricultor e Relações com o Legislativo.
Gulf Citrus Growers Association	Sua área engloba cinco regiões do sudeste da Flórida: Charlotte, Collier, Glades, Hendry e Lee Counties.
Indian River Citrus League	Criada em 1931 por citricultores que produziam em uma faixa na costa leste da Flórida chamada de Indian River.
Peace River Valley Citrus Growers Association	Foi a primeira proposta de associação, visando representar os citricultores das regiões de De Soto, Hardee, Manatee e Sarasota. Também é responsável por informar sobre os impactos da indústria e dos serviços como um canal de informações relevantes.
Highlands County Citrus Growers Association	Foi a primeira associação a proteger e aumentar a viabilidade e lucratividade comercial dos cítricos produzidos na Highlands County. A associação parece aumentar a agricultura e o marketing de todos os citricultores dentro da região.

Continua

Tabela 5 – Associações de citricultores floridianos

Associação	O que é
Florida Fruit and Vegetable Association (FFVA)	Entre suas atividades está a administração do FFVA Mutual Insurance Co., um fundo de previdência dos agricultores.
Florida Gift Fruit Shippers Association Inc.	Líder mundial em transporte e distribuição de produtos perecíveis, o que traz alta qualidade, maior eficiência e menor custo para os membros desse serviço.
Florida State Horticultural Society (FSHS)	Fundada em 1888, é uma das mais antigas associações da agricultura dos Estados Unidos, sendo modelo para muitas que surgem ao redor do mundo. Todo ano publica o *Annual Meeting*.
Florida Citrus Packers	Reconhecida como a porta-voz oficial da indústria citrícola da Flórida. É uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1960, que opera uma taxa sobre o embarque dos membros. A participação na organização é voluntária. Os embarques dos membros da companhia representam aproximadamente 90% do volume de todo embarque de cítricos na Flórida. Suas ações visam resolver os problemas dos membros.
Florida's Natural Growers – Citrus World Inc.	Cooperativa organizada em 1933 por produtores que tinham interesse em trazer os melhores produtos cítricos para o mercado. Conta hoje com mais de mil membros de treze associações de produtores.
Juice Products Association	Associação comercial que representa a indústria de produtores de frutas e suco. Entre os membros estão processadores, embaladores, extratores, corretores e comerciantes de frutas, fornecedores da indústria e laboratórios de análise de alimentos, incluindo as empresas envolvidas no comércio de suco concentrado congelado da Flórida, da Califórnia e do Texas.

Fonte: Ultimate Citrus (2014).

Dentre essas organizações, a Florida Citrus Mutual é a principal representante dos citricultores e aquela que se destacou no nosso estudo de caso, por ter sido o empreendedor político da coalizão contra o produto brasileiro. Essa empresa se dedica a ajudar os citricultores da Flórida a produzir e comercializar suas colheitas com lucro, sempre pensando no melhor modo de atender aos interesses dos produtores, seja no Congresso ou no campo. De acordo com seu site, ela está "cuidando para alcançar o melhor para os produto-

res todos os dias, seja nos corredores do Congresso ou nos bosques do cinturão citrícola da Flórida" (Florida Citrus Mutual, c2012c, tradução nossa).

Segundo a própria associação, nas últimas três temporadas, ela tem sido fundamental para a obtenção de quase US$ 1 bilhão em ajuda para medidas preventivas de controle de doenças e para amenizar os efeitos dos altos custos de produção dos citricultores da Flórida (Ribeiro, 2014), além do sucesso na conquista de financiamento de pesquisa e de proteção aos citricultores contra ameaças internacionais (Florida Citrus Mutual, c2012c), notadamente as brasileiras.[19] "[A Florida Citrus Mutual] também tem obtido sucesso em convencer a Comissão de Comércio Internacional de que os brasileiros têm despejado nos Estados Unidos suco de laranja com valor menor do que o justo" (id., ibid., c2012d, tradução nossa) e em conservar a alta tarifa de importação, mantida por W. Bush nas eleições de 2004, mesmo com uma rodada de negociações liberalizantes da OMC em curso, como veremos no Capítulo 4 (Hamilton, 2009).

A associação atua nas áreas de Comunicação, Economia e Informações de Mercado, Relações com o Citricultor e Relações com o Legislativo. Desenvolve atividades como a publicação de relatórios sobre tendências de preços e rendimentos de frutas; assistência aos citricultores em relação a questões sobre a produção, trabalho, regulamentação, pragas e doenças, bem como quaisquer outros desafios relacionados ao seu negócio; educação de políticos relativamente à importância da tarifa sobre as importações brasileiras e de monitores de *dumping* por processadores estrangeiros; monitoramento de órgãos estaduais e federais; relacionamento forte com legisladores e altos funcionários, em âmbito estadual e federal, para garantir que os produtores tenham voz forte em Washington. Tarefas essenciais de uma organização de comércio com mais de 8 mil membros (Florida Citrus Mutual, c2012c).

---

19 Conforme ressaltado no Capítulo 1, o grupo de pressão não deve ter como único fim o *lobby* para ser bem-sucedido e conseguir mais membros.

Isso possibilita a demanda por proteções diversas dos órgãos governamentais estadunidenses à citricultura da Flórida, que, como vimos, enfrenta dificuldades desde a década de 1960, passando por momentos bons e ruins. Entre os ganhos do setor citricultor relacionados a suas demandas e interesses, podemos citar a recente conquista na Farm Bill,[20] aprovada em 2014, da destinação de US$ 125 milhões ao combate ao *greening* ao longo de cinco anos, resultado de "*lobby* bem-feito" para Michael Sparks, diretor da organização (Ribeiro, 2014); e as atividades desenvolvidas pelo Departamento dos Cítricos da Flórida. Essa regulação estatal ajuda o setor a garantir seu funcionamento, pois, como afirma a família Story, "a competição do Brasil poderia acabar com a agricultura e a indústria de laranja da Flórida, se não fossem medidas protecionistas na política agrícola dos EUA" (Fernandes; Welch, 2013, p.17-8).

Florida Department of Citrus (FDOC)

O FDOC foi criado em 1935 e sua missão é desenvolver o mercado da indústria citrícola da Flórida, visando aumentar o bem-estar econômico dos citricultores, da indústria citrícola e do próprio estado (Norberg, 2008). O departamento está dividido no Florida Juice, para a população em geral, e no Departamento de Pesquisa Econômica sobre Cítricos da Flórida (Florida Department of Citrus Economic Research), que atende aos produtores. Em âmbito federal, existe ainda o Comitê Administrativo de Cítricos (Citrus Administrative Committee), administrado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture – USDA), "que estabelece tamanhos mínimos e graus de conservação para os cítricos da Flórida" (United States of America, 2014a, tradução nossa).

Esse departamento cuida e regula todos os aspectos da cadeia da indústria citrícola na Flórida: pesquisa, produção, adubação, padrões de vencimento, colheita, licenciamento, transporte, rotulagem, embalagem e processamento, incluindo marketing interno

20 É a lei que rege as políticas agrícolas, reformulada a cada cinco anos.

e externo (Canadá, Europa e Ásia) (Florida, [201-]a). Ele é gerido por uma comissão, a Florida Citrus Commission, que conta com nove membros e é composta por citricultores, processadores[21] e embaladores indicados pelo governador do estado (Florida, [201-]a), mas que representam as instituições que cuidam dos interesses dos citricultores. A comissão supervisiona e orienta as atividades do FDOC, definindo o valor anual do imposto especial sobre o consumo, bem como os padrões de qualidade para todos os citros cultivados, embalados ou processados na Flórida.

Para financiar suas atividades, o departamento cobra um imposto dos citricultores sobre cada caixa de cítricos movimentada através dos canais comerciais, os quais são incentivados e mantidos pelo próprio imposto. Como explicitado anteriormente, o FDOC cobrava uma taxa dos produtos importados para manter uma de suas principais atividades: o marketing.

Juntamente com a indústria citrícola, o departamento incentiva os consumidores a comer e beber os cítricos da Flórida todos os dias, por meio de comunicados ressaltando os benefícios para a saúde e a nutrição do produto, incentivando os consumidores a incluir o suco de laranja em suas vidas diariamente (Florida, 2009). Para tanto, são elaborados anualmente planos de marketing integrados, projetados para manter a demanda por cítricos da Flórida, procurando agregar valor ao suco de laranja do estado. Os comerciais para a televisão são pautados em cinco eixos que frisam não somente as qualidades do suco, mas do suco produzido na Flórida:

1) "**Milagre**" – ênfase no poder todo natural do suco de laranja floridiano, que responde por 25% da dose diária de frutas recomendada nos Estados Unidos.
2) "**Bebida de poder original**" – ênfase nos benefícios naturais de imunidade do suco de laranja floridiano.

21 Desde 2011, existem dois representantes de processadoras: um da Coca-Cola, James S. Horrisberger, cujo mandato irá até 31 de maio de 2018, e um da Tropicana, que no seu mandato, iniciado em junho de 2015, é representado por Aedan Dowling (Florida, [201-]b).

3) "**Descubra**" – ênfase nos nutrientes do suco de laranja floridiano, através de pistas visuais inseridas no comercial.
4) "**Cada gota**" – ênfase na combinação única de nutrientes em apenas uma gota de suco de laranja floridiano.
5) "**Uma vez por dia**" – ênfase no poder e na simplicidade de apenas um copo de suco de laranja do estado da Flórida (Florida, 2009).

O público alvo desses comerciais são as pessoas com mais de 35 anos que se preocupam mais com a saúde e pensam em suas escolhas. Na safra 2011-2012, foram investidos mais de US$ 10 milhões em "vídeos e propagandas através da Internet voltados ao condicionamento físico das mulheres" (Lima Neto, 2012). O plano ainda tem como meta colocar o produto em restaurantes, escolas e grandes supermercados (Florida, 2009). Para tanto, possui uma linha de propaganda voltada ao público escolar, que fornece informações sobre o suco e receitas para os professores e responsáveis pela merenda infantil, além da propaganda propriamente dita direcionada aos alunos. Essa propaganda é feita por meio de vídeos sobre citricultores e produção de suco e pela personagem Captain Citrus, que, baseado em atividades para professores do ensino fundamental e nas histórias em quadrinhos, ensina aos alunos, por meio de atividades que reforçam matemática, estudos sociais, linguagem e artes plásticas, a importância de uma alimentação saudável e de um estilo de vida ativo, para os quais o consumo regular de suco de laranja 100% Flórida é parte fundamental (Florida, 2014b).

O Captain Citrus foi criado originalmente em 2011 pelo FDOC e reformulado pela Marvel Entertainment em setembro de 2014 por cerca de US$ 1 milhão. A Marvel produzirá três histórias em quadrinhos digitais, um trailer animado e um concurso (Doran, 2014).[22] Uma das histórias será impressa e distribuída gratuitamen-

22 Essa não foi a primeira vez em que uma grande indústria de entretenimento participou de propaganda do suco 100% Flórida. Entre 1970-1987, a Disney apoiou a Comissão de Cítricos da Flórida (Florida Citrus Commission) com o Orange Bird, em troca de patrocínio para um de seus parques. A mascote havia caído no esquecimento quando o contrato de patrocínio terminou, mas

te para um milhão de crianças em todo o país, juntamente com um guia do professor. De acordo com o diretor executivo do FDOC, com o desenho feito pela Marvel Entertainment, "o Capitão Citrus agora é um ativo que pode ser usado em todo o mundo" (Florida, 2014b, tradução nossa).[23]

Foi criado também em 2015 o Dia Nacional do Suco de Laranja (National Orange Juice Day), que se comemora em 4 de maio. O objetivo mais uma vez é incentivar o consumo do suco por meio da ênfase em seus benefícios. Aconteceram eventos em Atlanta, Boston, Tampa e Chicago marcados por "degustação de suco, shows com artistas de rua e doações, além de sorteios de brindes. Para atrair os visitantes, várias ações foram feitas no Twitter, Facebook e Instagram" (FDOC cria..., 2015).

A cada três meses, o FDOC divulga o impacto dessa publicidade sobre os consumidores. Segundo Bouffard (2004), o valor gasto com publicidade pelo FDOC só é menor do que o valor destinado à pesquisa de doenças dos cítricos. Para o controle de doenças, em especial o *greening*, que, como veremos, entre outros fatores, fez diminuir a produção citrícola da Flórida a partir de 2005, o FDOC conta com a ajuda do Centro de Pesquisa e Educação sobre Cítricos (Citrus Research and Education Center – CREC) do Instituto de Ciências Agrícolas e Alimentícias (Institute of Food and Agricultural Sciences – IFAS) da University of Florida (UF), um centro de

---

em 2004 voltou a ter sucesso no parque da Disney em Tóquio, o que fez a empresa voltar a utilizá-la formalmente a partir de 2012 (Bevil, 2012). Também já haviam apostado na parceria com a Fox Studio, utilizando o filme *Era do gelo* "para cativar as crianças e apostar no futuro" (Lima Neto, 2012, p.24).

23 Infelizmente, o Departamento dos Cítricos da Flórida não autorizou a reprodução das imagens da personagem. Destacamos que na primeira versão ela era uma laranja com braços e pernas, vestida com uma capa, e na segunda versão é um homem, ou melhor, um super-homem com formas bem definidas que faz parte da liga "Os Vingadores" da qual também fazem parte o Homem de Ferro, o Incrível Hulk, Thor e o Capitão América. A notável mudança no aspecto físico da personagem reflete também um dos apelos da campanha: uma forma redonda não passaria a imagem de saudável, já um super-herói com músculos, sim. O personagem criado pela Marvel e suas histórias podem ser vistos em: <http://www.floridacitrus.org/captain-citrus/>.

pesquisa que se concentra totalmente em apenas uma *commodity*: os citros. O CREC descobre e oferece soluções inovadoras, que capacitam os citricultores a adotar uma conduta empresarial responsável e lucrativa (Citrus Research and Education Center, 2012). Os seus pesquisadores desenvolveram a tecnologia atual para fazer suco de laranja concentrado congelado (id., ibid.).

Silva e Benvenga (2005) relatam que, em visita ao CREC, em agosto de 2005, o professor emérito da University of Florida, Harold W. Browning,

> fez questão de mencionar que os pesquisadores trabalham em função dos interesses dos produtores e da indústria de processamento, parceiros no suporte financeiro desde a origem do centro em 1917. A mensagem do diretor foi: "Nós entendemos que, para prosperar, precisamos nos adaptar. É o que estamos fazendo". (p.25)[24]

O financiamento dessas pesquisas, oriundo de impostos por caixa de laranja cobrados dos produtores, é gerido pela Fundação de Desenvolvimento de Pesquisas sobre Cítricos (Citrus Research Development Foundation – CRDF), a qual, a partir de 2008, financiou US$ 80 milhões em projetos, 114 deles exclusivamente sobre o *greening* (Joaquim, 2013a). Desde 1995, o Departamento de Comércio (FDOC) já investiu US$ 15 milhões de impostos em colheita mecânica[25] e em pesquisa e desenvolvimento (Roka et al., 2009).

---

24 Os autores fazem parte de um grupo brasileiro de pesquisa em citros, o Grupo Técnico de Assistência e Consultoria em Citrus (GTACC), que está constantemente em contato com pesquisadores da University of Florida e de outras instituições estadunidenses, bem como com produtores, trocando experiências sobre o setor por meio de seminários, visitas e conferências. Tais experiências são expostas na revista: *Ciência e Prática*. Bebedouro: GTACC, 2000.

25 Entretanto, "apesar de representar o 'sonho de consumo' dos citricultores da Flórida, a colheita mecânica nunca conseguiu atingir mais do que 10% da área colhida de citros do estado. São muitos problemas a serem resolvidos [tais como] custo das máquinas, manutenção e viabilidade econômica do processo, [...] detalhes do manejo" (Lima Neto, 2012, p.24).

O Departamento de Agricultura (USDA) também tem procurado auxiliar por meio do grupo Coordenação Multiagências HLB (Multi-Agency Coordination – MAC), que reúne o Serviço de Inspeção Sanitária Animal e Vegetal do Departamento da Agricultura (USDA's Animal and Plant Health Inspection Service – Aphis), o Serviço de Pesquisa Agrícola (Agricultural Research Service – ARS) e o Instituto Nacional de Agricultura e Alimentos (National Institute of Food and Agriculture – NIFA), além dos departamentos da Agricultura da Flórida e do próprio Departamento de Citros do estado. O órgão federal investiu US$ 1 milhão para apoiar projetos de pesquisa em busca de soluções práticas, de curto prazo, para a doença (United States of America, 2014b).

Em 2009, "o governo federal e o estadual, juntos, destinaram 16 milhões de dólares para a pesquisa sobre *greening* e cancro cítrico" e, em 2010, "o investimento complementar será de 10 milhões de dólares para a continuidade dos projetos já em andamento e mais 2,5 milhões de dólares para novas pesquisas" (Stamato, 2010). Em 2014, foram liberados pelo governo dos Estados Unidos US$ 130 milhões para pesquisa (Após viagem..., 2014). Entretanto, não há um programa oficial de medidas contra o *greening*, fator decisivo para a não superação da crise em que a citricultura floridiana entrou com a chegada da doença, causando a intensificação dos problemas do setor.

A crise da citricultura nos anos 2000

O início da década de 2000 foi novamente um momento ruim na citricultura da Flórida. Os produtores enfrentaram dificuldades com os custos de produção (entre eles, os de mão de obra e a falta dela), a valorização da terra como investimento imobiliário (a citricultura estava e continua sendo substituída pelo desenvolvimento imobiliário nas áreas próximas à costa) e a disseminação do cancro cítrico e do *greening* (Silva; Benvenga, 2005). O cancro cítrico é menos devastador, e os citricultores estadunidenses têm conseguido controlá-lo graças a uma lei de erradicação, a qual permitiu

eliminar um terço das plantas. Já o *greening*, desde a sua chegada à Flórida, tem se espalhado rapidamente, dado que a prática adotada pelos produtores têm sido o uso de nutrientes e de inseticidas, os quais não possuem muita eficiência nas plantas já infectadas. O método que tem apresentado melhores resultados até o momento é aquele utilizado nos pomares brasileiros: aplicações de nutrientes, junto com a erradicação das árvores infectadas, o que não é feito na Flórida, devido à não aceitação, por parte dos citricultores, de uma nova lei de erradicação. Logo, como não há ações coletivas no combate à doença, cada árvore infectada contamina as demais, e pomares inteiros estão em risco nos Estados Unidos (Stamato, 2010; Joaquim, 2013a; 2013b; Tozatti, 2014).

> Segundo Matt Salois, economista-chefe do Departamento de Cítricos da Flórida, "é a questão mais devastadora que a indústria enfrenta atualmente e já enfrentou" [...]. "Perdemos mais árvores em um ano do que realmente estão sendo plantadas." A população de árvores de laranja dos Estados Unidos caiu quase 25% desde 2003, segundo o Departamento de Agricultura do país. (Ferdman, 2014, tradução nossa)

Além da morte de árvores, que ocorre até dois anos e meio após a infecção, a doença "torna o fruto amargo e provoca a sua queda antes que ele amadureça" (Associação Brasileira de Citricultores, 2014, p.5). Mesmo as frutas que amadurecem são menos produtivas. Consequentemente, a importação de suco aumentou. Hoje, nos 32 condados da Flórida onde a fruta é cultivada, 80% dos pomares "estão contaminados pela bactéria causadora do *greening* [...] como consequência, na atual safra, pelo menos 30% dos frutos – o dobro em comparação ao ano passado – caíram" (Após viagem..., 2014). Estima-se como prejuízos a perda de 6.600 postos de trabalho, de US$ 1,3 bilhão em receita e de US$ 3,6 bilhões em atividades econômicas em geral (Joaquim, 2012), o que leva muitos a crer que a citricultura entrou "num ciclo de decadência que pode não ter volta" (Após viagem..., 2014).

Paralelamente, o número de viveiros na Flórida diminuiu drasticamente nos anos anteriores à crise na citricultura, devido à "menor procura por mudas pelo setor produtivo, baixa remuneração obtida pelos viveiristas, além da falta de mão de obra" (Zanetti; Graf, 2005), o que refletiu em sua produtividade, levando a uma produção inferior a 200 milhões de caixas de laranja/ano em 2006 (Garcia Jr., 2006).[26] Delineava-se um quadro de risco do setor.

> Se for vista pelo lado racional, é uma situação muito definida. Atualmente, o risco de se investir em citricultura na Flórida é muito grande. Seja pelos atuais quadros econômicos do país e do mundo, seja pela demanda de suco, pelo aumento significativo dos custos dentro da atividade ou pelo panorama de doenças que assola a cultura, a citricultura não se mostra como um investimento promissor a curto prazo. (Steger, 2008, p.8)

Acrescente-se, como lembrado por Tozatti (2014), que na Flórida não existem culturas alternativas para ocupar o espaço da citricultura, como acontece com a cana-de-açúcar no Brasil. Logo, até o "dinheiro oriundo da citricultura, que previamente seria destinado à publicidade, necessita ser realocado para as pesquisas do complexo *greening*" (Joaquim, 2008, p.16).

Também em 2005, a citricultura mundial enfrentou uma crise de desvalorização cambial e, com a diminuição da produção nos Estados Unidos também na segunda safra consecutiva, "os estoques de passagem e o abastecimento do mercado americano [foram comprometidos], exigindo importações crescentes para o atendimento doméstico" (Neves, 2006, p.24).

Dessa maneira, procurando manter seu mercado, em dezembro de 2004 e janeiro e fevereiro de 2005, a Florida Citrus Mutual, a A. Duda & Sons Inc. (Citrus Belle), a Citrus World Inc., o Peace River

26 A produção da Flórida antes dos furacões era, em média (2001-2005), de 220 milhões de caixas de laranja/ano (Zanetti; Graf, 2005). Já a de 2006 foi de 130 milhões de caixas (Garcia Jr., 2006). Hoje, a safra ainda gira em torno de 100 milhões de caixas.

Citrus Products Inc. e a Southern Garden Citrus Processing Corporation (Southern Gardens) solicitaram ao USDOC que aplicasse "direitos *antidumping* para compensar os preços injustos oferecidos pelos processadores brasileiros de suco de laranja concentrado e congelado e de suco não concentrado" (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa). A coalizão de citricultores alegava que o produto brasileiro era importado a um valor menor do que aquele pelo qual era vendido em seu mercado, causando prejuízos às indústrias estadunidenses. Isso porque nos Estados Unidos as indústrias domésticas podem pedir ao Departamento de Comércio e à United States International Trade Comission (USITC) que apliquem medidas *antidumping* mediante investigações que comprovem *dumping* por parte de empresas estrangeiras que prejudiquem as nacionais (Florida Citrus Mutual, c2012d), como veremos a seguir.

Por fim, em agosto de 2005, o USDOC aceitou a queixa da Florida Citrus Mutual de que a indústria brasileira estava praticando *dumping*, por vender o produto brasileiro nos Estados Unidos a "valores inferiores ao custo de produção praticado pelas processadoras brasileiras na safra 2003/04" (Neves, 2006, p.24). Segundo a Florida Citrus Mutual:

> O processo *antidumping* não somente corrigiu uma injustiça, mas também ajudou a trazer a estabilidade de volta para um mercado que estava enfrentando preços baixos crônicos e perdas dos produtores. Graças, em parte, às medidas, a situação se inverteu e temos sido capazes de nos concentrar mais no *greening* e em outros desafios. (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa)

Ou seja, as medidas *antidumping* foram solicitadas no momento em que havia retração na produção da Flórida, levando a um aumento na importação brasileira, devido à demanda interna dos Estados Unidos pelo suco (Saggi; Wu, 2013). Mesmo assim, elas não foram eficazes para conter a entrada do produto. Como T. Lima (2011) ressalta, "crises agrícolas são frequentes e na ausência da intervenção estatal os produtores provavelmente se auto-

destruiriam [...] ou seriam postos para fora do mercado caso não recebessem apoio para modernizar sua produção e se tornarem competitivos" (p.13).

Portanto, nos últimos anos, o foco da proteção da Florida Citrus Mutual aos seus membros voltou-se severamente para as questões atinentes ao comércio internacional agrícola. Entre elas, destacam-se medidas *antidumping* contra os produtores brasileiros, as quais permitem a realização do protecionismo e a obediência estadunidense à legislação internacional pró-liberalização do comércio internacional, como demonstramos no capítulo anterior. Veremos a seguir como as associações de suco de laranja conseguem obter proteção contra as importações, analisando como as medidas *antidumping* foram determinadas.

A determinação das medidas *antidumping*

Para que uma medida *antidumping* seja imposta a um produto importado nos Estados Unidos, é necessário, primeiramente, que uma indústria doméstica ou uma associação realize investigações prévias sobre a existência do *dumping*, arcando com os custos dela. Diante da comprovação do *dumping*, essa indústria doméstica solicita aos órgãos governamentais que apliquem medidas *antidumping* à empresa estrangeira que prejudica as nacionais (United States of America, [201-]a). O processo de investigação pelo governo estadunidense envolve duas questões: 1) se houve a prática de comércio desleal (*unfair trade*); 2) se a indústria nacional teve prejuízo, sendo que apenas um é suficiente para abrir a investigação (Zarnic, 2002).

Desde 1979, os órgãos responsáveis por acolher as solicitações e investigar essas duas questões são o USDOC, que determina a existência ou não de *dumping*, e a USITC, que determina a existência ou não de dano (Irwin, 2005). O primeiro tem responsabilidades nas áreas de comércio, desenvolvimento econômico, tecnologia, empreendedorismo e desenvolvimento de negócios, gestão ambiental

e pesquisa e análise estatísticas. Possui uma agência especializada em comércio internacional, a Administração de Comércio Internacional (International Trade Administrative – ITA), que trabalha para incrementar os negócios globais e auxiliar organizações estadunidenses a competir dentro e fora do país (United States of America, [201-]b). A ITA atua em quatro eixos: serviço de comércio exterior; manufaturas e serviços; acesso a mercados e *compliance*; e administração de importação (U.S. and Foreign Commercial Service; Manufacturing and Services; Market Access and Compliance; e Import Administration), responsável por desenvolver e aplicar políticas e programas contra práticas de comércio desleais (id., ibid.).

Já a USITC é uma agência independente, com ampla responsabilidade de investigação em questões de comércio, que verifica os efeitos das importações objeto de *dumping* e subsídios em indústrias nacionais, bem como as salvaguarda globais. Também julga casos envolvendo importações que infringem direitos de propriedade intelectual e serve, portanto, como recurso federal, sendo recolhidos e analisados os dados de comércio e informações relacionados com a política de comércio. Tais informações e análises são fornecidas para o presidente, para o United States Trade Representative (USTR) e o Congresso, facilitando o desenvolvimento da política comercial dos Estados Unidos. A maioria das informações e análises da USITC ficam disponíveis ao público, para possibilitar a compreensão de questões de comércio internacional (United States of America, [201-]a).

É por meio da agência International Trade Administration do USDOC que as empresas apresentam suas demandas sobre prejuízos relacionados a importações e solicitam que o governo investigue as práticas dos parceiros comerciais dos Estados Unidos. Em seu site é possível encontrar dicas sobre como preparar uma petição. No entanto, o próprio site alerta que, para uma petição ser bem-sucedida, é preciso que a empresa dispenda tempo e recursos substanciais para recolher e apresentar as informações necessárias, de modo que o USDOC determine se os critérios legais para a abertura de uma

investigação formal foram atendidos adequadamente (United States of America, [201-]b). Assim, percebemos que, embora a Lei de Tarifas Smoot-Hawley de 1930 (Smoot-Hawley Tariff Act of 1930) permita que qualquer indústria nacional pequena ou uma coalizão de várias empresas de grande porte possam apresentar uma petição, a indústria nacional afetada deve ser bem organizada e ter recursos disponíveis para arcar com os custos iniciais do processo.

Quando o USDOC aprova a petição da indústria, publica um aviso sobre o início do processo no Federal Register (FR). Após analisar as vendas e os custos do período de investigação, para verificar se o *dumping* ocorreu e concluir que ele ocorreu, estabelece a margem de *dumping* (United States of America, [201-]a). Em seguida, a USITC determina se a indústria nacional foi materialmente ferida ou ameaçada de dano material por causa das importações sob investigação. Para tanto, ela considera todos os fatores econômicos relevantes, incluindo a saída da indústria nacional, as vendas, a participação no mercado, o emprego e os lucros (id., ibid.) Caso os dois órgãos cheguem a determinações finais afirmativas sobre as questões de que cada um se encarrega, o USDOC emite uma ordem de direito *antidumping* para compensar o *dumping*, ou uma ordem de direito de compensação para compensar o subsídio (id., ibid.). Todavia, somente esse departamento tem autoridade para iniciar ou não a investigação.

Zarnic (2002) destaca:

> Deve-se considerar que a discrição da agência é suprema. Não existe método para definir a causa de dano material, e muitas vezes não fica claro se é por causa da existência de *dumping* ou de outros fatores. A prática comum é que os casos não são explicados devido à análise econômica. Normalmente, as decisões do USITC são feitas utilizando tabelas e gráficos para confirmar lucros e diminuição do emprego, mas raramente há causalidade entre esses dados e o aumento das importações. Parece que não existe um esforço considerável para separar os efeitos prejudiciais das importações objeto de *dumping* de outras causas. (Zarnic, 2002, p.11, tradução nossa)

Assim, o *dumping* é calculado em cinco momentos: 1) ao ser detectado nas "investigações iniciais"; o cálculo é feito por comparação de média por média ou de transação por transação; o *dumping* instituído constitui apenas uma estimativa da responsabilidade futura (Bown; Prusa, 2011); 2) nas "revisões administrativas ou periódicas"; é feita a comparação por média de transação ("transaction-to-average"); 3) nas novas revisões ("new shipper reviews"); também é feita a comparação por média de transação; 4) nas "changed-circumstance reviews"; as margens de *dumping* são calculadas nos estágios iniciais do caso; e 5) nas "sunset reviews"; também são calculadas nos estágios iniciais do caso (Owenby, entre 2005 e 2012). Nas revisões, em que são analisadas a manutenção ou a modificação do direito vigente, ocorre o pagamento efetivo do *dumping*. Elas "são realizadas por solicitação da indústria norte-americana ou do(s) exportador(es) brasileiro(s) afetado(s)" (Brasil, 2007, p.14).

O USDOC utiliza dois a cinco programas de computador para calcular essas margens. Muitos dos procedimentos de cálculo que emprega não são universais e o método usado depende do caso em questão (Owenby, entre 2005 e 2012). Todos os métodos incluem um tipo de *zeroing*: o *zeroing* modelo ("model zeroing"), utilizado nas "investigações originais" e "sunset reviews", no qual o produto é subdividido em modelos baseados em diferenças nas características físicas, nas preferências dos consumidores e na utilização final, sendo feita uma comparação média comparada a média comparada ("weighted-average-to-weighted-average method"[27] – W-W) para

27 "O USDOC calcula o montante de *dumping* mediante a dedução do preço médio ponderado nos Estados Unidos e do preço médio ponderado no mercado de comparação, em produtos idênticos ou o mais semelhantes possível. Em seguida, para derivar uma única margem média ponderada global de *dumping*, soma os montantes de *dumping* apenas para os modelos estadunidenses nos quais não foi positiva a margem de *dumping* e divide pelo valor total ex-fábrica de todos os modelos estadunidenses. Embora o USDOC afirme que as vendas de *dumping* 'negativas' são atribuíveis ao calcular o valor total de ex-fábrica de todos os modelos, inclui somente os valores positivos de *dumping* quando soma o montante de *dumping* global para o produto" (Owenby, entre 2005 e 2012, p.4, tradução nossa).

cada modelo, em vez de para o produto como um todo; ou o *zeroing* simples ("simple zeroing"), utilizado nas "revisões administrativas", novas revisões e "sunset reviews", no qual a margem de *dumping* é calculada sem o uso de modelos por média comparada por transação ("weighted-average-to-transaction method" – W-T) ou transação por transação ("transaction-to-transaction" – T-T)[28] (Owenby, entre 2005 e 2012; Prusa; Vermulst, 2008; Saggi; Wu, 2013).

Nas palavras de Owenby (entre 2005 e 2012), "o *zeroing* é um elemento integral que sempre faz parte dos programas de cálculo das margens de *dumping*" (p.6, tradução nossa), mas poderia ser eliminado em poucos minutos (Prusa; Rubini, 2013), removendo-se as linhas "where emargin GT 0" e "where umargin GT 0" da programação dos softwares (p.19).[29] Todavia,

> a estrutura dos programas de computador *antidumping* do USDOC é proposital e crítica. A maneira e a ordem na qual os procedimentos e cálculos são executados estão intrinsecamente ligadas às leis e políticas *antidumping* dos Estados Unidos. O USDOC não pode alterar aleatoriamente a estrutura dos componentes chave dos procedimentos de cálculo dos programas de computador padrão sem

---

28 "O USDOC compara os preços médios ponderados do mercado de comparação ex-fábrica para determinado período de tempo (normalmente mensal) para os preços na saída da fábrica de vendas individuais nos Estados Unidos. Os preços no mercado são comparados pelo mês, modelo e, quando aplicável, pela média do nível do comércio. O USDOC calcula a quantidade de *dumping* para cada venda nos Estados Unidos deduzindo do preço interno o preço médio ponderado mensal do mercado, em comparação com produtos idênticos ou o mais semelhantes possível vendidos em um mês. Para derivar uma única margem média ponderada global de *dumping*, o USDOC soma o *dumping* apenas para as vendas nas quais ele não foi positivo e divide o resultado pelo valor total de saída da fábrica de todas as vendas nos Estados Unidos" (Owenby, entre 2005 e 2012, p.4-5).

29 Valerie Owenby foi perita na OMC na caso DS322 (ver Tabela 3 no Apêndice A) e é programadora de computadores sobre *antidumping*. A autora faz uma descrição detalhada da programação dos softwares utilizados pelo USDOC para a determinação das margens de *dumping*. Ver Owenby (entre 2005 e 2012).

arriscar violar suas leis ou alterar suas políticas. (Owenby, entre 2005 e 2012, p.3, tradução nossa)

Desse modo, a forte oposição à reformulação dos métodos do USDOC torna difícil não usar o *zeroing* (Bown; Prusa, 2011). Mesmo com a modificação ocorrida em 2011, ainda há brechas para utilizar o método, como vimos. De acordo com Prusa e Vermulst (2012), entre os cerca de duzentos casos de direitos *antidumping* inflados pelo *zeroing* que existem nos Estados Unidos, cerca de vinte têm margens suficientemente baixas para justificar uma disputa na OMC.

No caso do suco de laranja brasileiro, após o USDOC aceitar a petição da Florida Citrus Mutual, o departamento iniciou as investigações, enviando um questionário às empresas brasileiras Cutrale, Citrosuco, Louis Dreyfus Commodities, Cargill Citrus e Montecitrus.[30] O objetivo foi analisar os custos de produção do suco de laranja no Brasil, as vendas no mercado interno e no mercado estadunidense (Lohbauer, 2011). A conclusão foi que "importações de suco de laranja brasileiro estão sendo vendidas ou podem ser vendidas abaixo do valor justo" (United States of America, 2005a, p.7.233, tradução nossa), pois as informações recebidas das empresas brasileiras eram compatíveis com as informações obtidas junto às empresas estadunidenses. Em seguida, o USDOC notificou a USITC sobre suas conclusões.

A USITC considerou que havia uma razoável indicação de que as importações de suco de laranja brasileiro causavam prejuízos materiais às indústrias estadunidenses (United States of America, 2005a). Uma determinação negativa dessa comissão resultaria no encerramento das investigações.

---

30 A Citrovita (Grupo Votorantim) foi excluída dessa investigação porque, na ocasião, possuía um processo de *dumping* em andamento. Seu processo foi encerrado no final de 2005, o que a liberou de nova investigação (Lohbauer, 2011).

> Embora tanto o Departamento e o ITC devam aplicar a mesma definição legal sobre o produto similar (seção 771 (10) da Lei [Tarifária de 1930]), eles fazem isso para diferentes fins e nos termos de uma autoridade separada e distinta. Além disso, a determinação do departamento está sujeita a limitações de tempo e de informações. Isso pode resultar em diferentes definições de produto similar, mas essas diferenças não tornam a decisão de qualquer agência contrária à lei. (United States of America, 2005a, p.7.234, tradução nossa)

As margens de *dumping* encontradas pelo USDOC em agosto de 2005 foram de 24% a 60% nas vendas realizadas no período de outubro de 2003 a setembro de 2004 (Lohbauer, 2011). Posteriormente, quando os dados enviados pelas empresas brasileiras foram analisados, esses percentuais foram revisados, ficando em 19% para a Cutrale e 14% para a Citrosuco (United States of America, 2005b). Em fevereiro de 2006, a USITC ratificou e aprovou essa decisão do Departamento de Comércio (Neves, 2006).

Na primeira revisão do processo, em 2007 (abrangendo o período entre agosto de 2005 e fevereiro de 2007), as margens ficaram em 0,51% para a Sucocítrico Cutrale e 3% para a Citrosuco, segundo Lohbauer (2011). De acordo com o autor, já na segunda revisão, em 2008, abrangendo o período de março de 2007 a fevereiro de 2008, as margens ficaram em 2% para a Sucocítrico Cutrale e em zero para a Citrosuco; na quinta e última revisão, as taxas oscilaram entre zero e 8%. O mecanismo do USDOC para determinar tais taxas *antidumping* foi a comparação de cada venda, ou seja, de cada transação concretizada no mercado estadunidense (United States of America, 2005b), realizando o *simple zeroing*, como confirmado no painel da OMC (World Trade Organization, 2011a).

Com a decisão da Organização Mundial de Comércio, contrária às práticas estadunidenses, o USITC revogou "a ordem de direitos *antidumping* sobre determinado suco de laranja brasileiro, pois não seria passível continuar ou reincidir o prejuízo dentro de um prazo razoavelmente previsível" (United States of America, 2012b, tradução nossa). Logo, o Departamento de Alfândega e Proteção

de Fronteiras (United States Customs and Border Protection – USCBP) concordou com a determinação. No mesmo período, foi imposta a proibição de importação de suco produzido com laranjas tratadas com o carbendazim, o que, além de prejudicar os exportadores brasileiros, prejudicou os citricultores estadunidenses, como discutimos no capítulo anterior.

Vemos, portanto, que a determinação das medidas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro somente foi possível devido à organização e articulação da citricultura na Flórida, pois, como destacamos anteriormente, é a indústria afetada que deve fornecer dados suficientes aos órgãos estadunidenses para que iniciem uma investigação. Caso o setor não fosse bem articulado, seria difícil conseguir as provas necessárias para as investigações regulares do USDOC do suco de laranja brasileiro.

Todavia, mesmo com a boa articulação dessa estrutura de recebimento de demandas setoriais pelo governo estadunidense, ela acabou perdendo a disputa na OMC, por um lado, por causa da metodologia empregada e, por outro, pela incapacidade do setor de articular cadeias produtivas nacionais que fizessem o governo dos Estados Unidos defender suas demandas com maior afinco (não recorrer da decisão demonstra tal fato). Por que proteger o setor, que tem pequena participação na economia nacional do país, até o esgotamento da medida escolhida? Como também já afirmamos, acreditamos que a decisão de proteger um setor nos Estados Unidos via *antidumping* gira sobretudo em torno de questões políticas, e não econômicas. Para verificarmos tal hipótese e um dos pontos principais sobre a articulação de grupos de interesse, o *lobby* e a influência do setor no cenário político, passaremos no capítulo seguinte à análise da relação entre a citricultura da Flórida, o Congresso estadunidense e as eleições.

4
Interação entre citricultura, Congresso e eleições

Para compreendermos os aspectos que envolvem o âmbito doméstico dos Estados Unidos no contencioso do suco de laranja, faz-se necessário entender a dinâmica política interna do país, pois, como vimos, a utilização de métodos que fogem às normas do regime internacional de comércio depende do peso econômico e político do setor envolvido. Em nosso estudo de caso, o peso econômico da citricultura em âmbito nacional não se mostrou muito expressivo, nem em âmbito estadual, todavia, há o peso simbólico da citricultura na Flórida[1] e o peso político dessa indústria.

Como a citricultura é o braço forte da agricultura desse estado norte-americano, as associações de produtores despendem grandes somas de recursos para os políticos nas eleições em todos os níveis de disputa – distrital, estadual e federal. Em troca, têm mantido a alta tarifa de importação do produto estrangeiro, a aprovação de leis favoráveis e a destinação de recursos para pesquisa e crédito à produção. Logo, em questões internacionais, como vimos no capítulo

---

1 Hamilton (2009) relembra praticamente em toda a sua obra essa questão da simbologia da laranja na Flórida: a fruta transformou-se na identidade visual do estado ao longo do século XX.

anterior, a citricultura pode funcionar como veto *player*[2] e impedir a modificação doméstica.

O resultado das ações internacionais dos Estados Unidos em disputas de comércio dependem muito dos atores domésticos nelas envolvidos (Lima, 2009a, 2009b). Se a ação depende do Executivo, é mais provável que ocorra, porém, se depende do Legislativo, este sofre a influência direta dos grupos de interesse da medida em questão, tornando mais difícil a mudança. Uma demonstração disso foram os desafios legislativos que as indústrias de cítricos lançaram para tentar influenciar o Congresso e barrar a ameaça do livre comércio das *commodities* agrícolas depois da ratificação do Nafta, em 1995. Para tanto, doaram altas somas nas eleições do Congresso em 1998 e 2002[3] aos partidos Democrata e Republicano, os quais "prometeram proteger as laranjas da Flórida contra o livre comércio" (Langevin, 2006, p.185), o que levou à aprovação, em 2002, de uma Lei Agrícola (Farm Bill) favorável ao protecionismo agrícola.

Percebe-se que, com relação à citricultura, até mesmo o Executivo arca com os custos de descontentar esse grupo de interesse, pois o setor apresenta "uma capacidade notável para articular seus interesses, liderar coalizões e assegurar a lealdade das autoridades eleitas" (Avery, 1998; Baldwin; Magee, 2000, apud Langevin, 2006), como veremos. Ressalte-se que foram os votos da Flórida que permitiram a eleição do presidente George W. Bush em 2000. Logo, segundo Lima (2011), proteger e sustentar um setor agrícola em constantes dificuldades pode ser um interesse estratégico de Estado, devido à importância infraestrutural do setor para os Estados Unidos, ao reduzir instabilidades internas.

---

2 É o ator (*player*, "jogador"), individual ou coletivo, com poder de veto sobre determinada questão. Ou seja, é necessário que ele concorde com a proposta de resolução da questão para que as decisões sejam tomadas.

3 De quarenta setores da economia estadunidense, as contribuições do setor agrícola para essas campanhas ficam entre o oitavo e o décimo lugares no total de contribuições. As indústrias de cítricos ficaram entre as vinte primeiras maiores contribuições dentro do subsetor de frutas e vegetais, obtendo o sexto lugar, com o valor total de US$ 317.068 para as eleições de 1998, 2000 e 2002 (Langevin, 2006).

Neste capítulo, mostraremos a lógica do sistema político estadunidense no tocante às questões de comércio internacional, a qual leva o governo a prestar auxílio à citricultura da Flórida devido ao apoio financeiro dos produtores às campanhas eleitorais e ao peso que esse estado possui nas eleições (congressuais e presidenciais) (Langevin, 2006).

Sistema político e eleições: o peso da Flórida

O sistema político dos Estados Unidos é formado por uma rede de alianças, escolhas e favores complexos (Toinet, 1994, p.195) que se entrelaçam e formam um sistema ambíguo e repleto de contradições. Nessa rede, as instituições políticas são fortemente influenciadas (e pressionadas) pelos atores do sistema (governantes, população, partidos, grupos de interesse, imprensa), tanto que o corpo burocrático do país em geral é formado por pessoas graduadas (mesmo as secretárias) que transitam entre empregos públicos e privados. Essa aproximação entre público e privado às vezes é tão forte que algumas estruturas administrativas parecem um prolongamento das empresas privadas (Toinet, 1994).[4]

O Congresso é o principal receptor das pressões dos diversos atores – população em geral, grupos de pressão, imprensa, presidência (com seu poder de veto), burocracia governamental –, tanto na primeira parte dos trabalhos das comissões,[5] quando colhem as informações para propor projetos de lei, quanto na hora da vota-

---

4 Segundo Toinet (1994), mais de 90% dos postos chave no governo são ocupados pelos Wasp (White Anglo-Saxon Protestants – "anglo-saxões brancos e protestantes"), os quais são donos da metade das maiores empresas privadas, fazem parte de uma dinastia familiar e contam com uma rede de contatos formada nas melhores escolas e faculdades do país.

5 De acordo com Toinet (1994), nas comissões ocorre a maior parte dos trabalhos. Embora todas sejam iguais, algumas comissões desfrutam de maior prestígio do que outras, como as orçamentárias e as de política externa e defesa. Ser nomeado (pelo partido) para uma ou outra comissão pode mudar uma carreira política.

ção desses projetos. A Câmara é especialmente afetada por esses grupos, em virtude do curto espaço de tempo entre uma eleição e outra. Desse modo, ela está totalmente sujeita e dominada por localismos. Mais de 90% dos representantes e 77% dos senadores se reelegem. Os diversos cargos a distribuir que o parlamentar possui ajudam-no a manter seu mandato, a reeleger-se, seja em âmbito federal, estadual ou subnacional. Até mesmo o Judiciário dispõe dessa facilidade. Isso gera um Congresso com poder fragmentado e o controle lento e imperfeito do Executivo (Toinet, 1994).

Tramitam e são decididos no Congresso pontos extremamente importantes, como a aprovação de orçamentos, com amplas definições de fácil manipulação e absorção das pressões sofridas pelos parlamentares – regulação do comércio internacional (nenhum estado pode cobrar qualquer imposto sobre as importações ou exportações sem o consentimento do Congresso), ratificação de tratados, bem-estar geral e defesa comum, tratados desiguais, guerras ou invasões desnecessárias podem ser justificados pela evocação da proteção dos Estados Unidos da América. Bastam apenas bons *lobbies* junto aos parlamentares ou a pressão da mídia (Toinet, 1994).

Contudo, ao longo do tempo, o Congresso delegou poderes, tais como a elaboração do orçamento anual, os quais foram e continuam sendo mantidos pelo Executivo, o que lhe granjeou meios para "chantagear" os parlamentares. Mesmo precisando passar pela aprovação do Congresso, em várias ocasiões em que os parlamentares ameaçaram vetar ou reduzir investimentos em áreas essenciais para o Executivo (como a militar), a presidência advertiu que, se isso ocorresse, utilizaria os recursos de outras áreas nas áreas essenciais, em claro desrespeito aos mecânicos de pesos e contrapesos ("checks and balances") do liberalismo político tradicional no país (Toinet, 1994).

Nas relações internacionais, a presidência também ganhou certa liberdade de ação para negociar tratados com o antigo "fast-track", atual autoridade de promoção comercial ("trade promotion authority" – TPA). No TPA, o Congresso "estabelece as extensões

das concessões que o Executivo pode realizar numa negociação internacional" (Mendonça; Lima; Cepaluni, 2011, p.21), as quais, após revisões de ambos os poderes, são colocadas em votação sem possibilidade de emendas, o que evita a incorporação ou modificação, pelo Congresso, de elementos negociados. Ainda assim, para Toinet (1994), apesar da clara rixa entre Executivo e Legislativo desde o início do surgimento do sistema, a presidência tornou-se a pedra angular do sistema estadunidense, a unificadora da nação.

Essa trama pode ser observada durante todo o mandato de um governante, mas nas questões eleitorais fica mais evidente. Os representantes da Câmara são eleitos dentro de distritos,[6] o que diminui o tamanho de sua campanha e reforça o localismo. Já a campanha presidencial demanda maior gasto, não só por ser feita em todo o território do país, mas também devido às primárias internas aos dois grandes partidos, Democrata e Republicano (Toinet, 1994). Todavia, como o voto não é obrigatório, os democratas e os republicanos também gastam tempo e recursos em campanhas para reduzir/manter ou ampliar o número de eleitores[7] que nas eleições presidenciais votarão nos delegados do Colégio Eleitoral, o órgão responsável por votar e eleger o presidente, composto por 538 delegados, divididos entre os estados federados proporcionalmente à população. Se a população de um estado cresce, ele ganha mais delegados; se diminui, perde. A Flórida, por exemplo, teve um aumento populacional entre 1976 e 2004, o que acarretou um aumento de 58,8% no número de delegados no Colégio Eleitoral. Seus votos passaram de 17 para 27 (Langevin, 2006), ficando atrás

6 Há uma divisão diferente dos distritos eleitorais para cada cargo. Na Flórida, de acordo com o Censo de 2010, para a Câmara baixa estadual são 120 distritos; para a Câmara alta estadual, 40 distritos; e para a Câmara baixa federal (a Câmara dos Representantes), 27 – os 27 votos do Colégio Eleitoral. Cada distrito elege um representante (Florida, 2014c).

7 Sobre esse assunto, ver Keyssar (2014), que mostra as manobras dos republicanos para invalidar as campanhas democratas de registro de eleitores, os quais seriam mais propensos a votar nos democratas.

somente de Califórnia (55), Texas (34) e Nova York (31) em número de delegados (United States of America, 2014c).

Conquanto a campanha nesses estados com maior número de delegados seja importante, devido ao perfil da população e sua tradição de votar em determinado partido, maiores recursos de tempo e dinheiro são gastos nos estados "indecisos", aqueles que oscilam entre os dois partidos – os Estados Campo de Batalha (Battleground States) ou Estados Campo de Balanço (Purple/Swing States) – e acabam decidindo as eleições. Isso porque quem obtém a maioria dos votos em um estado fica com todos os votos pertencentes a ele no Colégio Eleitoral (sistema "winner-take-all" – "o vencedor leva todos os votos"). Assim, nos estados não indecisos não existe a necessidade de persuadir ninguém a mudar de voto.

Um exemplo de Battleground States é a Flórida, que até 1988 era vista como estado base republicano. Entre 1992 e 1996, passou para estado "republicano 'marginal' com menos certeza de vitória" (Langevin, 2006, p.194) e chegou à década de 2000 como estado indeciso. Assim, desde 1976, com exceção apenas da primeira vitória de Bill Clinton em 1992, o candidato vencedor no seu território foi o presidente eleito, incluindo a eleição de Barack Obama em 2008[8] e sua reeleição em 2012. Nas eleições de 2000 e 2004, seus votos foram decisivos para a eleição de George W. Bush, que recebeu todos os votos possíveis da Flórida no Colégio Eleitoral (id., ibid.). Em 2000, até a contabilização dos votos da Flórida, último estado a finalizar a contagem, a eleição mostrava-se favorável ao então vice-presidente dos Estados Unidos, o democrata Albert Arnold "Al" Gore Jr.

> Al Gore estava à frente [de George W. Bush] na votação popular nacional por mais de 200 mil votos (uma cifra que subiria nas semanas subsequentes, conforme as contagens iam sendo finaliza-

---

8 Obama recebeu todos os 27 votos possíveis da Flórida no Colégio Eleitoral (Eleições nos Estados Unidos..., 2008).

> das). No Colégio Eleitoral, Gore havia vencido, ou estava à frente, nos estados que emitiram 267 votos eleitorais, ao passo que Bush teve 246; eram necessários 270 para a vitória. Todos os olhos estavam sobre o estado da Flórida, onde cerca de 6 milhões de votos haviam sido computados, e Bush estava na frente por menos de dois mil votos. A margem era minúscula (0,03%) e facilmente reversível numa recontagem [...]. [Ou seja,] quem quer que fosse oficialmente considerado o vencedor na Flórida – e o destinatário de seus 25 votos eleitorais – se tornaria o presidente dos Estados Unidos. (Keyssar, 2014, p.425)

Foi feita a recontagem somente dos registros das máquinas de votação e diminuiu a vantagem de W. Bush, porém "havia milhares de cédulas com potencial de erro na contagem [...]. Outras eram questionáveis em termos legais" (Keyssar, 2014, p.426). Como afirma este autor, "a eleição na Flórida foi [...] um empate estatístico: a margem de vitória para qualquer pretendente em potencial era menor do que a margem de erro do mecanismo de contagem de votos" (p.426).

Esses problemas eleitorais e a suposição de ocorrência de fraudes nas eleições da Flórida, em 2000, além de levantarem inúmeras discussões sobre o processo eleitoral nos Estados Unidos, fizeram os candidatos à presidência nas eleições de 2004 investir alto no estado. Também nesse ano foram questionados vários aspectos do processo de eleição (registro de eleitores, contagem de votos, acessibilidade à cédula, tipo de cédula), considerados problemáticos e capazes de afetar o resultado final (Knapp, 2004).

As eleições de 2004 foram dominadas por três Battleground States: Flórida, Ohio e Pensilvânia. "Juntos, esses três estados têm apenas 14% da população estadunidense, porém foram responsáveis pela maior parte do dinheiro gasto em propaganda na TV e receberam mais de 45% das visitas dos candidatos presidenciais e vice-presidenciais no final da campanha" (Fair Vote, 2005, p.3, tradução nossa). Nos gráficos 7 e 8 a seguir apresentamos exemplos da proporção investida nos Battleground States de 2004.

39 States & DC 8%
New Hampshire 2%
New Mexico 2%
Nevada 2%
Colorado 3%
Minnesota 5%
Michigan 7%
Iowa 13%
Wisconsin 11%
Pennsylvania 8%
Ohio 16%
Florida 21%
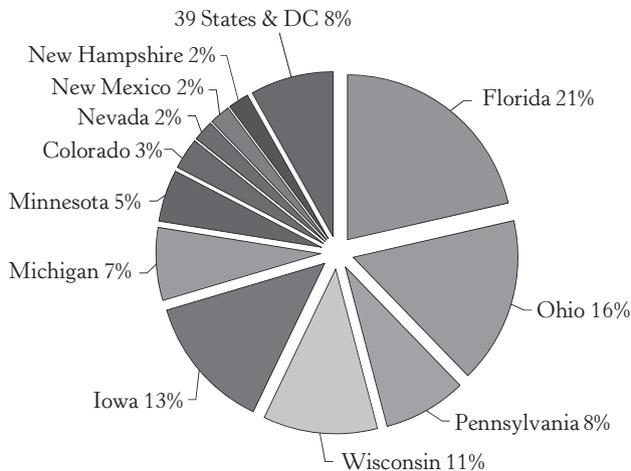
Gráfico 7 – Visitas dos candidatos à presidência ou à vice-presidência nas últimas cinco semanas das eleições de 2004 (as visitas aos estados de origem dos candidatos não foram contabilizadas)

Fonte: Fair Vote (2005, p.12).

39 States & DC 8%
New Hampshire 2%
New Mexico 3%
Nevada 4%
Colorado 3%
Minnesota 5%
Michigan 6%
Iowa 4%
Pennsylvania 6%
Wisconsin 16%
Ohio 20%
Florida 26%
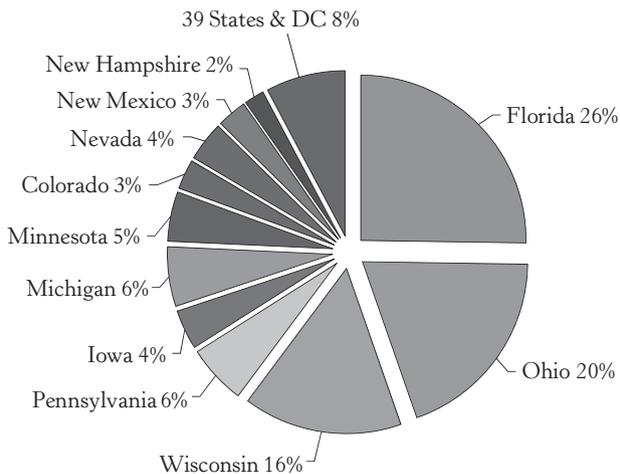
Gráfico 8 – Gastos em propaganda na TV nas campanhas nas últimas cinco semanas das eleições de 2004

Fonte: Fair Vote (2005, p.12).

Os gráficos mostram que praticamente um quarto dos recursos gastos na eleição de 2004 foi destinado a influenciar os 6% da população estadunidense que reside na Flórida. Assim, se em 2000 W. Bush ganhou nesse estado por uma margem de 0,03%, essa margem em 2004 foi de 5%, ficando para Ohio (o estado com a menor margem, 2,1%) a herança de receber grandes investimentos em 2008.

Mesmo assim, a diferença não é grande e não garante nenhuma tranquilidade aos partidos Republicano e Democrata. "Cada vez mais o resultado das eleições da Flórida é incerto", e tanto republicanos quanto democratas "gastam consideráveis quantias de tempo e dinheiro [...] para assegurar os votos do estado no Colégio Eleitoral" (Langevin, 2006, p.194), ampliando o poder de pressão dos grupos de interesse do estado, especificamente, os citricultores. Hamilton (2009) lembra que, em 2004, a Florida Citrus Mutual, que tem feito vigorosa campanha para a manutenção de tarifas comerciais (ao contrário da tendência mundial), doou 4 milhões de dólares nas eleições para esse objetivo. "2,6 milhões [de dólares], vieram dos citricultores, arrecadados por meio de uma taxa voluntária de 1,5 centavos sobre cada caixa de laranja colhida durante a temporada de 2003-04 [...]. A Citrus Mutual [...] contribuiu com 500 mil dólares em espécie e quase 1 milhão de dólares em empréstimos para a campanha" (Bouffard, 2004, tradução nossa), isso em uma safra ruim, em decorrência dos furacões que atingiram o estado.

Esse "investimento" foi recompensado quando, pouco antes da eleição, W. Bush desembarcou na Flórida e anunciou o compromisso, junto aos citricultores, de manter a tarifa federal sobre o suco de laranja importado (o brasileiro), mesmo frente a negociações iminentes na Organização Mundial do Comércio (Hamilton, 2009, p.111). Logo esse apoio fez que o presidente perdesse parte de sua margem de manobra com relação ao livre comércio agrícola, exatamente no período em que se discutia uma rodada de liberalização comercial na OMC, o que mostra a importância fundamental da Flórida e de sua citricultura nas eleições. Isso nos leva a refletir sobre outro aspecto relacionado às eleições: o financiamento eleitoral.

Financiamento eleitoral

A questão do financiamento eleitoral é outro aspecto que ajuda a entender como a citricultura consegue ter suas demandas atendidas pelo governo dos Estados Unidos. O financiamento pode ser público ou privado. Para receber o financiamento público eleitoral, é necessário ser filiado ao Partido Democrata ou ao Republicano. Consequentemente, os partidos atuam no financiamento e na formação dos candidatos: eles recebem e gerenciam os recursos que empresas doam, visando garantir benefícios futuros com os governantes eleitos. Se os candidatos à presidência optarem pelo financiamento público, não poderão receber fundos privados, e nesse nível de governo todos os candidatos devem prestar contas de suas fontes de financiamento (Toinet, 1994). Os candidatos à presidência deverão arrecadar uma quantidade inicial para então solicitar o financiamento público e terão seus gastos de campanha limitados, inclusive seus recursos pessoais (Corrêa, 2013). No caso do financiamento privado, os gastos são ilimitados. Em campanhas que alcançaram gastos em torno de 6 bilhões de dólares, em 2012, oito vezes e meia mais caras do que a eleição anterior (Uchinaka, 2012), esse teto para utilização de recursos no financiamento público ajuda a entender a preferência pelo financiamento privado, como veremos a seguir.

Ainda com relação ao financiamento público, no âmbito estadual, há estados que não cobram detalhamento dos recursos arrecadados, mas a maior parte deles exige a renúncia ao financiamento privado quando escolhido o público (Corrêa, 2013). No caso da Flórida, é necessário apresentar à Divisão de Eleições (Division of Elections) documentação sobre as contribuições, que passarão por uma auditoria após a eleição. Além disso, o candidato deve respeitar os limites de despesa definidos, que em 2014 eram de dois dólares por eleitor registrado[9] para as campanhas de governador e vice-governador e de um dólar por eleitor registrado para as campanhas

9 Em 30 de junho de 2013 havia 12.533.884 eleitores registrados (Florida, 2014d).

de oficial de gabinete. Também devem levantar uma quantia inicial (somente de residentes na Flórida, sem contar seus recursos pessoais ou partidários) antes de obterem o financiamento público (Florida, 2014d).

Com relação ao financiamento privado para cargos federais, pessoas físicas podem doar diretamente até 2.500 dólares por candidato e 30.800 dólares para os comitês eleitorais, enquanto empresas e sindicatos não podem doar diretamente nem a candidatos nem a partidos, somente podem financiar os custos administrativos dos chamados Comitês de Ação Política (Political Action Committee – PAC), grupos que fazem campanha para um candidato ou uma pauta específica. As doações aos PACs de pessoas físicas e suas contribuições diretamente para campanhas também são limitadas (pessoas físicas podem doar 5.000 dólares e PACs, 5.000 dólares ao candidato e até 15 mil dólares/ano ao partido) (Center for Responsive Politics, 2014b). Entretanto, caso os recursos do PAC sejam para "gastos independentes" (gastos não coordenados com os comitês de candidatos, mas que beneficiam ou não algum candidato), não há limites. Isso foi possível devido ao caso Cidadãos dos EUA x Comissão Eleitoral Federal (Citizens United *vs*. Federal Election Commission), de 2010, no qual a Suprema Corte decidiu que limitar doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais seria uma supressão da liberdade de expressão (Avelar, 2012). Ou seja, qualquer pessoa jurídica que queira ajudar ou prejudicar algum candidato pode gastar o valor que desejar para fazer isso. O PAC da Florida Citrus Mutual começou, em 2012, a elaborar um guia de votação, o FCM Voter's Guide, para cada eleição, pedindo aos eleitores que votassem e indicando qual candidato deveria receber o voto.[10]

Também existem as "527 organization" ou "527 group", grupos com isenção fiscal em decorrência da seção 527 do Código da Receita Federal (Internal Revenue Code) que arrecadam dinheiro

10 Os candidatos indicados no guia de 2014 – a governador, Rick Scott (R); procurador-geral, Pam Bondi (R); secretário da Agricultura, Adam Putnam (R); e secretário de Finanças, Jeff Atwater (R) – foram reeleitos, assim como todos aqueles indicados para o Congresso Nacional.

para atividades políticas – o "soft money" (Center for Responsive Politics, 2014b). Eles não possuem limites de recebimento de doações para atuar nas eleições, porém não podem pedir votos explicitamente a um candidato. Avelar (2012) explica que isso pode não ser relevante:

> Tomemos um exemplo, a Swift Boat Veterans for Truth, uma organização 527 que investiu dezenas de milhões de dólares em comerciais de televisão que caluniavam o candidato democrata à Presidência em 2004, John Kerry, dizendo que ele havia colaborado com o inimigo na Guerra do Vietnã. Os comerciais manipulavam as posições antiguerra abraçadas, depois da volta ao país, por um militar condecorado, em favor, evidentemente, do seu único adversário, George W. Bush [...]. O efeito dos comerciais foi devastador, decisivo para o resultado da eleição. Os Swift Boaters não precisavam pedir votos para Bush para que soubéssemos que trabalhavam para ele. (Avelar, 2012)

Nas eleições de 2012, US$ 970 milhões foram arrecadados por organizações independentes, sendo que os gastos da campanha de 2008 foram de US$ 700 milhões (Uchinaka, 2012). Ou seja, somente a arrecadação de um tipo de "patrocinador" de candidatos conseguiu mais recursos do que tudo o que foi gasto na eleição anterior. Desse modo, fica claro o porquê da escolha pelo financiamento privado nas campanhas presidenciais.

A lei sobre o financiamento privado de campanhas na Flórida estipula como limite de doação de pessoas físicas e comitês,[11] seja

---

11 Duas ou mais pessoas físicas ou organizações que contribuem ou expressamente defendem a eleição ou a derrota de um candidato e fazem investimentos ou doações de mais de US$ 500 anuais, além de patrocinarem propostas de emenda constitucional, buscando as assinaturas de eleitores registrados, são classificadas em: Political Committee (PAC – Comitê Político), Committee of Continuous Existence (CCE – Comitê de Existência Contínua), Party Executive Committee (PTY – Comitê Executivo do Partido), Affiliated Party Committee (PAP – Comitê Afiliado ao Partido), Electioneering Communication Organizations (ECO – Comunicação Eleitoral de Organizações),

em dinheiro ou com algum objeto de valor, a quantia de US$ 3.000 para candidatura a cargo estadual ou juiz da Suprema Corte e US$ 1.000 para candidatura a juiz de tribunal distrital de recurso ou tribunal de comarca e a cargos legislativos ou municipais ("multi-county"). Empréstimos são considerados contribuições, no entanto, quando feitos por candidatos para suas próprias campanhas, não possuem limites. Candidatos e comitês devem informar o nome e o endereço das pessoas que fizeram a contribuição ou o destinatário da despesa total e a finalidade (para as contribuições acima de 100 dólares). Assim, todas as contribuições, empréstimos, investimentos, distribuições e transferências, independentemente da quantidade, devem ser informados (Florida, 2014e).

Percebemos a formação de um ciclo vicioso: para assegurar votos em Battleground States, é necessário investir grandes somas em dinheiro, arrecadadas junto à sociedade (pessoas físicas ou jurídicas), que cobrará ações governamentais em seu favor. É o caso de um dos *win-sets* mais importantes da Flórida, a citricultura, que desde a sua regulamentação, na década de 1950, passando pela sua proteção contra a concorrência externa (principalmente a partir da década de 1980), até os dias atuais, recebe diversos auxílios governamentais.

Interação entre citricultura, Congresso e eleições

Os grupos de pressão da sociedade civil que têm a intenção de influir no Congresso devem registrar-se perante a instituição ou no Departamento da Justiça e apresentar um relatório periódico de suas atividades. Se não for essa a intenção, não precisam desse registro – uma brecha para organizações que não aceitam o controle (Toinet, 1994). Alguns grupos possuem lobistas em tempo integral e outros os contratam quando necessário. Hoje, há em torno de

Electioneering Communication Individual (ECI – Comunicação Eleitoral Individual) e Independent Expenditure Organization (IXO – Organização de Despesas Independentes) (Florida, 2014e).

10 mil lobistas cadastrados no Congresso, segundo o Center for Responsive Politics (2014a). Entre esses lobistas, encontram-se os funcionários da Florida Citrus Mutua registrados como lobistas federais, dedicados a questões políticas no Congresso e em agências federais, como Michael Sparks (que gerencia todas as atividades de *lobby* estaduais e federais da organização); lobistas de escritórios parceiros da Florida Citrus Mutual, como o Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld LLP,[12] para a comunicação com membros do Congresso e outros formuladores de políticas federais; e a empresa Barnes & Richardson, no tocante a questões comerciais e tarifárias (Florida Citrus Mutual, c2012d).

O *lobby* de Sparks resultou na recente conquista da destinação de US$ 125 milhões da Farm Bill 2014 ao combate ao *greening*. Os recursos serão usados tanto para pesquisa sobre a doença quanto para assistência financeira a produtores de mudas para replantar árvores afetadas por desastres naturais e pela doença, bem como para substituições, custo de plantio e preparação do local para citricultores que tiveram perdas de árvores devido à doença (FL Farm Service..., 2014). Ressalte-se também que o subcomitê criado, responsável por gerir os recursos, conta com nove membros: cinco citricultores da Flórida, um do Texas e três da Califórnia[13] ou Arizona (United States of America, 2014d). Nas palavras de Sparks: "não consigo agradecer aos membros da delegação da Flórida no Congresso o suficiente por seu trabalho duro nessa questão. Eles têm trabalhado incansavelmente nesta legislação. Demos um grande passo adiante hoje, graças a eles" (Farm Bill…, 2014, tradução nossa). Os membros da delegação da Flórida no Congresso destacados por Sparks são o senador Bill Nelson e os representantes Vern Buchanan, Dennis Ross, Tom Rooney, Steve Southerland, Daniel Webster, Mario Diaz-Balart, Kathy Castor, Patrick Murphy, Ted Yoho, Ander Crenshaw e Bill Posey, além do secretário da Agricul-

12 Esse escritório possui, entre seus lobistas, ex-congressistas, como o democrata Vic Fazio e o republicano Bill Paxon (Center for Responsive Politics, 2014c).

13 O *greening*, que vem devastando os pomares da Flórida desde 2005, foi detectado pela primeira vez na Califórnia e no Texas em 2012 (Joaquim, 2012).

tura da Flórida, Adam Putnam (Farm Bill…, 2014). Todos, como veremos, receberam financiamento da Florida Citrus Mutual em alguma de suas campanhas eleitorais.

Tal conquista é a demonstração da visão da Florida Citrus Mutual de que

> o processo legislativo e regulamentar federal muitas vezes é o melhor caminho para a resolução de desafios competitivos e maximiza as oportunidades potenciais da indústria citrícola da Flórida. [A Florida Citrus Mutual] ajuda os produtores a interpretar as leis, permitindo-lhes alcançar e manter a liderança de mercado. (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa)

Dessa forma, a Florida Citrus Mutual investe grandes somas de recursos em questões legislativas nas áreas de Dotações Orçamentárias, Agricultura/USDA, Meio Ambiente, Energia, Farm Bill, Segurança Interna, Reforma da Imigração, Comércio Internacional, Trabalho, Tarifas e Impostos, fazendo pressão sobre o Congresso (Senado e Câmara), o United State Trade Representation, o Departamento de Agricultura, o United Department of Commerce, o Departamento de Justiça e sobre a própria Casa Branca (Florida Citrus Mutual, c2012d). Entre os temas das leis que seriam votadas, em que a Florida Citrus Mutual se registrou para fazer *lobby*, podem ser citados (Center for Responsive Politics, 2014c):

- Atividades legislativas que afetam a citricultura nacional, incluindo todos os desenvolvimentos da política de comércio internacional.
- Fundo Monetário para Doenças de Cítricos e Plano de Saúde dos Cítricos.
- Programa de Acesso ao Mercado/Desenvolvimento de Mercado Exterior.
- Farm Bill.
- Acordos e negociações de livre comércio e negociações da Rodada Doha.
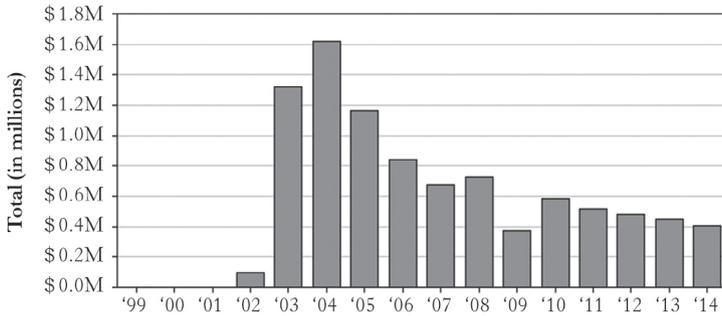
Gráfico 9 – Evolução do investimento em *lobby* da Florida Citrus Mutual sobre o governo federal
Fonte: Center for Responsive Politics (2014c).

Observando o gráfico, percebe-se um aumento notável no investimento em *lobby* em 2003, 2004 e 2005, anos em que a citricultura foi prejudicada por furacões e doenças, sendo o ano de 2004 marcado por um forte investimento na campanha presidencial de W. Bush. Além do *lobby*, vimos que existe o apoio via PAC. Logo, é de esperar que a organização tenha seu PAC federal (Fed PAC), financiado por citricultores e representantes da indústria.

> O Fed PAC foi criado para incentivar a proteção e valorização das liberdades individuais constitucionais; para incentivar a proteção e o desenvolvimento do sistema democrático de governo e do sistema de iniciativa privada nos Estados Unidos; para promover a economia nos gastos do governo; para incentivar a redução ou eliminação das regulamentações governamentais desnecessárias; para incentivar a ação contra as causas da inflação; e para promover um clima político propício a uma indústria citrícola viável. (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa)

De acordo com o site da organização, os recursos do PAC Federal são usados estritamente em apoio a candidatos a cargos eletivos federais ou a comitês políticos, também para apoio de candidatos que "promovem um bom governo federal em nome de todos os contribuintes, citricultores, famílias rurais e os interesses agrícolas da Flórida, conforme determinado por meio de entrevistas e análise de

votações realizadas pelo Conselho de Administração do Fed PAC" (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa). Entre os contribuintes do Fed PAC, temos membros de diversas organizações do setor, tais como Peace River Citrus, Citrus Grower, Packers of Indian River, Florida's Natural, e o presidente da Cutrale Citrus Juices USA Inc., Hugh W. Thompson (Center for Responsive Politics, 2014d).
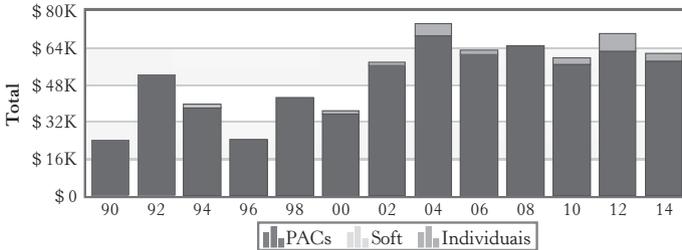
Gráfico 10 – Total de contribuições a candidatos por fonte de recursos
Fonte: Center for Responsive Politics (2014e).

De 2000 até 2013, a Florida Citrus Mutual contou com um PAC estadual para "reforçar a posição da indústria citrícola da Flórida em Tallahassee [capital do estado] por meio da promoção de um clima político positivo" (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa). Esse PAC era mantido com doações do produtor e com receitas de leilões, de torneios de golfe e de pesca na Conferência Anual da Indústria Citrícola da Flórida (Florida Citrus Industry Annual Conference) (id., ibid.). Nos treze anos de sua vigência, foram 974 contribuições, com doações em dinheiro de US$ 1.216.632,44 para o PAC e gastos de mais de US$ 1.231.910,21 em outros tipos de contribuições (campanha, transporte, viagens, serviços bancários) (Florida, 2014f).

As contribuições, tanto na esfera estadual quanto na federal, são para candidatos de ambos os partidos, e tais investimentos, muitas vezes, acabam sendo recompensados com a vitória eleitoral do candidato "patrocinado". Na 113ª legislatura (jan. 2013-jan. 2015) do Congresso Federal, os dois senadores que representam o estado da Flórida (Bill Nelson, democrata, e Marco Rubio, republicano) já receberam doações da Florida Citrus Mutual e dos 27

representantes da Câmara; 19 já receberam doações da associação para suas campanhas em alguma eleição entre 1998 e 2014; e dois (Jim Davis e Kathy Castor), além do secretário da Agricultura da Flórida (Adam Putnam), já receberam doações também da Cargill (Center for Responsive Politics, 2014c, 2014e).[14]

Ainda, entre os 27 distritos eleitorais, 18 são regiões com grande produção de cítricos (os distritos eleitorais 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 25), e apenas quatro delas não receberam doações da Florida Citrus Mutual, de acordo com nosso levantamento no Center for Responsive Politics. São eles: Alan Grayson (distrito 9), David Jolly (distrito 13), Curt Clawson (distrito 19) e Lois Frankel (distrito 22); contudo, David Jolly e Curt Clawson estavam entre os candidatos indicados pela Florida Citrus Mutual para voto em seus distritos. Os que receberam doações foram: Ron DeSantis (distrito 6), John Mica (distrito 7), Bill Posey (distrito 8), Daniel Webster (distrito 10), Richard Nugent (distrito 11), Gus M. Bilirakis (distrito 12), Kathy Castor (distrito 14), Dennis Ross (distrito 15), Vern Buchanan (distrito 16), Tom Rooney (distrito 17), Patrick Murphy (distrito 18), Alcee L. Hastings (distrito 20), Ted Deutch (distrito 21) e Mario Diaz-Balart (distrito 25).

A própria Florida Citrus Mutual, em seu informe sobre o Fed PAC, afirma que, "na corrida eleitoral [de 2014], 87% dos candidatos apoiados pela Florida Citrus Mutual foram eleitos" (para a legislatura 2015-2016) e destaca distritos chave nos quais seus candidatos venceram (distritos 3, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 23 e 25) (Florida Citrus Mutual, 2014, p.2, tradução nossa). Ao cruzarmos os dados dos locais das contribuições aos candidatos eleitos com as regiões produtoras, verificamos que os distritos que mais contribuíram foram aqueles em que há forte presença da citricultura.

14 Os que já receberam são: Alcee L. Hastings (D), Ander Crenshaw (R), Bill Posey (R), Daniel Webster (R), Debbie Wasserman Schultz (D), Dennis Ross (R), Gus Bilirakis (R), Jeff Miller (R), John L. Mica (R), Kathy Castor (D), Mario Diaz-Balart (R), Patrick E. Murphy (D), Richard Nugent (R), Ron DeSantis (R), Steve Southerland (R), Ted Yoho (R), Tom Rooney (R) e Vernon Buchanan (R). Os que não receberam são: Alan Grayson (D), Corrine Brown (D), Curt Clawson (R), David Jolly (R), Frederica Wilson (D), Joe Garcia (D) e Lois Frankel (D) (Center for Responsive Politics, 2014d, 2014e).

Production (1,000 Boxes)

County	Production
Polk	31,229
Highlands	23,692
Hendry	19,924
DeSoto	18,579
Hardee	13,760
St. Lucie	9,378
Indian River	9,369
Collier	9,352
Manatee	6,398
Lake	4,174
Osceola	3,451
Charlotte	3,393
Lee	3,042
Pasco	2,915
Glades	2,720
Hillsborough	2,541
Martin	1,853
Okeechobee	1,769
Orange	1,227
Brevard	637
Marion	381
Sarasota	344
Hernando	249
Volusia	210
Seminole	128
Other counties [1]	175
Total	**170,890**

[1] Citrus, Palm Beach, Pinellas, and Putnam counties.

1 - 999,999 | 1,000,000 - 9,999,999 | 10,000,000 - 19,999,999 | 20,000,000 - 29,999,999 | 30,000,000 and above

Figura 3 – Divisão dos distritos eleitorais da 113ª legislatura e principais regiões produtoras de laranja na safra 2011-2012

Fonte: United States of America (2014c); Florida (2013).

Contudo, as contribuições não se restringem aos candidatos da Flórida. Candidatos de outros estados, vizinhos ou não, também receberam apoio do Fed PAC da Florida Citrus Mutual. Na Tabela 6 aparecem os candidatos que receberam doações da Florida Citrus Mutual de 1998 a 2014.

Tabela 6 – Candidatos que receberam doações da Florida Citrus Mutual (via PAC, *lobby* ou diretamente da organização)

Flórida		**Outros estados**	
Candidato	**Ano da doação**	**Candidato**	**Ano da doação**
Adam H. Putnam (R)	2000, 2002, 2004, 2006 e 2008	Baron Hill (D-IN)	2002
Alcee L. Hastings (D)	1998, 2000, 2002, 2004, 2006 e 2008	Ben Nelson (D-NE)	2006
Allen Boyd (D)	1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010	Blanche Lincoln (D-AR)	2010
Allen West (R)	2012	Bob Smith (R-NH)	1998
Ander Crenshaw (R)	2000 e 2004	Byron L. Dorgan (D-ND)	1998
Betty Castor (D)	2004	Chris Cannon (R-UT)	2004 e 2006
Bill McCollum (R)	1998 e 2000	Chuck Grassley (R-IA)	1998 e 2004
Bill Nelson (D)	2000, 2002, 2004, 2010, 2012 e 2014	Conrad Burns (R-MT)	2006
Bill Posey (R)	2008, 2012 e 2014	Dave Camp (R-MI)	2004
Bob Graham (D)	1998	David Phelps (D-IL)	2002
C. W. Bill Young (R)	1998, 2000 e 2004	David R. Obey (D-WI)	2002
Carol Platt (R)	2014	Dennis Moore (D-KS)	2002
Carrie Meek (D)	1998	Doc Hastings (R-WA)	2002
Charles T. Canady (R)	1998	Frank D. Lucas (R-OK)	2012
Charlie Crist (I)	2010	George W. Bush (R)	2004
Charlie Stuart (D)	2008	Gordon H. Smith (R-OR)	2000 e 2002

Continua

Tabela 6 – Candidatos que receberam doações da Florida Citrus Mutual (via PAC, *lobby* ou diretamente da organização)

Flórida		Outros estados	
Candidato	**Ano da doação**	**Candidato**	**Ano da doação**
Cliff Stearns (R)	1998	Henry Bonilla (R-TX)	2004 e 2006
Connie Mack (R)	2004	James T. Walsh (R-NY)	2004
Dan Miller (R)	1998	Jim Matheson (D-UT)	2002
Daniel Webster (R)	2010, 2012 e 2014	Jim McCrery (R-LA)	2004
Dave Weldon (R)	2004 e 2006	Jim Moran (D-VA)	2004
David Rivera (R)	2010	Johnny Isakson (R-GA)	2004
Debbie Wasserman Schultz (D)	2004 e 2008	Larry Combest (R-TX)	2000
Dennis Ross (R)	2010, 2012 e 2014	Lauch Faircloth (R-NC)	1998
E. Clay Shaw Jr. (R)	1998, 2000, 2002, 2004 e 2006	Leonard Boswell (D-IA)	2002
Ginny Brown-Waite (R)	2004	Maurice Hinchey (D-NY)	2000
Gus Bilirakis (R)	2006 e 2012	Melissa Bean (D-IL)	2006
Ileana Ros-Lehtinen (R)	2000 e 2008	Mike DeWine (R-OH)	2006
Jeff Miller (R)	2002 e 2008	Mike Johanns (R-NE)	2008
Jim Davis (D)	1998, 2000, 2002 e 2004	Pete Sessions (R-TX)	2004
Joe Scarborough (R)	2000	Phil English (R-PA)	22004
John L. Mica (R)	1998 e 2000	Richard A. Gephardt (D-MO)	1998
Karen L. Thurman (D)	1998 e 2002	Richard G. Lugar (R-IN)	1998
Katherine Harris (R)	2004 e 2006	Richard W. Pombo (R-CA)	2000 e 2004
Kathy Castor (D)	2010, 2012 e 2014	Robin Hayes (R-NC)	2005
Kendrick B. Meek (D)	2002, 2004 e 2008	Sanford Bishop (D-GA)	2000
Linda W. Chapin (D)	2000	Saxby Chambliss (R-GA)	2008
Lizbeth Benacquisto (R)	2014	Tom Harkin (D-IA)	2002
Lori Edwards (D)	2010	Tom Reed (R-NY)	2012
Marco Rubio (R)	2010		

Continua

Tabela 6 – Candidatos que receberam doações da Florida Citrus Mutual (via PAC, *lobby* ou diretamente da organização)

Flórida		**Outros estados**	
Candidato	**Ano da doação**	**Candidato**	**Ano da doação**
Mario Diaz-Balart (R)	2000, 2002, 2004, 2008 e 2014		
Mark Foley (R)	1998, 2000, 2002, 2004 e 2006		
Mel Martinez (R)	2004, 2006 e 2008		
Michael Bilirakis (R)	1998 e 2000		
Paige Kreegel (R)	2012		
Patrick E. Murphy (D)	2014		
Peter Deutsch (D)	1998, 2000 e 2002		
Ric Keller (R)	2004		
Richard Nugent (R)	2010 e 2012		
Robert Wexler (D)	2000 e 2004		
Ron DeSantis (R)	2012 e 2014		
Ron Klein (D)	2008 e 2010		
Sandy Adams (R)	2010 e 2012		
Steve Southerland (R)	2012 e 2014		
Ted Yoho (R)	2014		
Tillie Fowler (R)	1998		
Tim Mahoney (D)	2006 e 2008		
Tom Feeney (R)	2002, 2004, 2006 e 2010		
Tom Rooney (R)	2008, 2010, 2012 e 2014		
Tramm Hudson (R)	2006		
Trey Radel (R)	2012		
Vernon Buchanan (R)	2006, 2008, 2010, 2012 e 2014		
William E. Sublette (R)	2000		

R – Partido Republicano. D – Partido Democrata. I – Independente.

Fonte: baseado em Center for Responsive Politics (2014d; 2014e).

Indubitavelmente, o apoio financeiro dos produtores para as campanhas eleitorais reflete nos auxílios do governo estadunidense ao setor, somado ao peso do estado da Flórida nas eleições (congressuais e presidenciais) (Langevin, 2006). "Quem financia campanha não está interessado em saber se o sujeito é de direita ou de esquerda: ele está financiando campanha para ver quem vai lhe trazer benefício financeiro depois, ou seja, lucro. É um negócio. O financiador está fazendo um investimento" (Dias; Santos, 2014). Dessa forma, as maiores somas, como destaca Langevin (2006), vêm sendo destinadas aos republicanos, os quais têm trabalhado para conservar a tarifa contra a importação brasileira, tida como necessária para a sobrevivência da citricultura na Flórida (Bouffard, 2004).
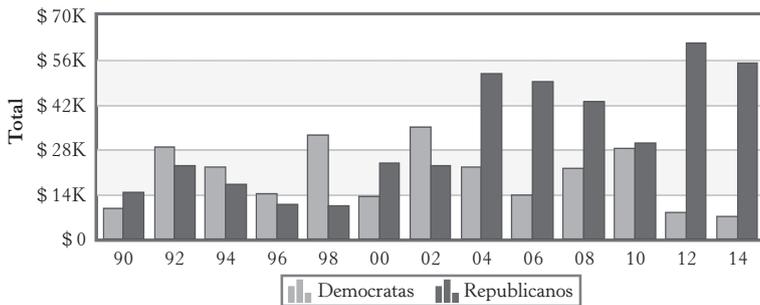
Gráfico 11 – Total de contribuições da Florida Citrus Mutual a candidatos por partido

Fonte: Center for Responsive Politics (2014e).

Podemos observar, no gráfico, que foi a partir da campanha de 2004 que as doações aos republicanos aumentaram. Esse foi o ano em que W. Bush prometeu que os citricultores da Flórida seriam tratados de forma justa no mercado global, o que pode ter significado "educar" os funcionários do governo para lidar com as questões comerciais de citros (Bouffard, 2004). Isso fica mais evidente pelo fato de que o secretário do Comércio do primeiro mandato de W. Bush (2001-2004), Donald Evans (do Texas), foi substituído por um membro do Partido Republicano da Flórida, Carlos M. Gutier-

rez, no segundo mandato de W. Bush (United States of America, [201-]c).

De acordo com Langevin (2006), apenas os setores citricultores e canavieiros desencorajam o presidente estadunidense a utilizar a autoridade de promoção comercial ("fast-track"/TPA), diminuindo o poder de barganha dos Estados Unidos em disputas nesses setores. Em 1998 e 2002, a citricultura opôs-se à negociação de autoridade "fast-track" dos presidentes Bill Clinton e George W. Bush, e ainda fez uma contribuição generosa para as eleições presidenciais de 2000 e 2004, desempenhando papel chave no financiamento dessas campanhas, mas não apenas no financiamento.

> A crescente polarização partidária, nos últimos anos, tornou mais complexa a criação de amplas coalizões legislativas no campo da política comercial. Consequentemente, [...] as maiorias construídas são mais estreitas, o que potencializa a demanda de grupos protecionistas capazes de mobilizar uns poucos congressistas. Como esses congressistas podem ser decisivos, eles são capazes de extrair compensações consideráveis sob a ameaça de bloquear a ratificação. (Lima, T., 2009b, p.182)

Como observamos na discussão teórica, os representantes dos estados agrícolas concordam em negociar seus votos em nome do protecionismo comercial a outros setores em troca de promessas de apoio para os subsídios agrícolas, assim ambos os projetos conseguem obter uma maioria. Ou seja, além dos votos nas eleições populares e do investimento nas campanhas, a dinâmica congressional também reforça a importância da Flórida e de seus grupos de pressão. Desse modo, a característica e a importância econômica do setor citricultor no estado, combinadas à sua organização de representação de interesses, têm possibilitado uma boa capacidade para o alcance das suas demandas junto ao governo estadunidense. As barreiras impostas às importações que concorrem com esse setor, contrárias ao regime de comércio internacional, discutidas no Capítulo 2, são a comprovação do poder de pressão de um dos "win-sets" mais importantes da Flórida.

Perspectivas para o setor

Nos últimos dez anos, houve uma intensificação de antigos problemas na citricultura na Flórida: queda no consumo (uma tendência mundial);[15] alta dos preços para o consumidor; valorização imobiliária (levando a diminuição no número de produtores); queda na produção, decorrente de fatores climáticos e sanitários (como o *greening*); e falta de uma atividade agrícola alternativa à citricultura. Esses fatores levaram ao aumento das medidas contra a importação de suco de laranja, especialmente o brasileiro, mesmo diante da dependência de produtos brasileiros para a produção do produto final para venda no mercado estadunidense. Ao mesmo tempo, a Flórida teve aumentado o número de seus representantes no Colégio Eleitoral e na Câmara do Congresso Nacional e o de seus investimentos em campanhas eleitorais. Dessa forma, qual a perspectiva que existe para a citricultura na Flórida?

Embora as previsões sejam pessimistas, acreditamos que essa é uma pergunta sem uma resposta pronta, considerando o grande poder de renovação da citricultura da Flórida quando a situação parece perdida, o qual não pode ser subestimado. Podemos citar como exemplo a alta contribuição à campanha de W. Bush em 2004, que permitiu a manutenção das barreiras tarifárias, isso após o estado ser atingido por furacões, o que fez diminuir aquela safra; a criação do Dia Nacional do Suco de Laranja, do Captain Citrus e a parceria com a Marvel nos anos 2010, com a clara intenção de manter e conquistar seu público futuro; e a recente conquista na Farm Bill 2014, vigente pelos próximos cinco anos, de recursos para controle e estudo do *greening* e de perdas sofridas pelos citricultores em decorrência da doença. Esses recursos da Farm Bill podem ser o incentivo de que os citricultores necessitavam para erradicar as árvores doentes, o que ainda não desejam fazer e se apresenta como parte

15 De acordo com a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (2014), a queda no consumo nos Estados Unidos, de 2003 a 2013, foi de 27%, e a queda mundial no mesmo período foi de 10,8%.

do combate mais eficaz ao *greening*. Assim, "não seria surpresa se [os estadunidenses] encontrassem uma solução [para o *greening*] no curto prazo" (Tozatti, 2014, p.54).

Apontamos, porém, aspectos que devem ser considerados para buscar uma resposta, nos quais pode estar o "caminho das pedras" do setor. O primeiro diz respeito ao aumento de colegiados: Somado ao declínio no setor, isso faria que as políticas de proteção e apoio a citricultores e indústrias continuem e que novas medidas sejam implementadas? Em outras palavras, mesmo com a tendência de declínio do setor e com as decisões de órgãos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio, contrárias às medidas protecionistas impostas pelos Estados Unidos, o apoio governamental (auxílio e protecionismo) continuará? Esse é um aspecto que parece um pouco mais claro do que os demais. Mesmo com as dificuldades, o poder de pressão da citricultura ainda será forte, pelo menos nos próximos cinco anos, quando a Farm Bill atual terminará e outra será editada, exatamente em um momento fundamental para o setor (Joaquim, 2013b). Provavelmente, os US$ 125 milhões darão um fôlego (ou até serão um impulso) ao setor, que poderá continuar investindo em candidatos para receber mais auxílio (um círculo vicioso) e manter sua produção em torno de 100 milhões de caixas por safra – o mínimo para assegurar a viabilidade da citricultura na Flórida (Após polêmica..., 2014). Entretanto, como ficou claro no contencioso na OMC, o setor não apresenta força suficiente para que o governo arque com os custos internacionais de agir contrariamente às decisões do órgão multilateral (caso do algodão),[16] porque a cadeia produtiva do suco de laranja engarrafado envolve somente um estado federado.

O segundo aspecto refere-se ao aumento da concentração no setor: as processadoras estadunidenses caíram de 27, nos anos 1990, para 12, nos anos 2000 (Fernandes; Welch, 2013), das quais três são brasileiras (as únicas do Brasil).[17] Soma-se a esse fato a diminuição

16 Ver Dantas (2009).

17 Tavares (2006) ressalta que a instalação de processadoras brasileiras na Flórida ajudou na concentração do setor no estado.

do número de pequenos produtores nos dois países, os quais vêm sendo substituídos por grandes propriedades, com maior capacidade para arcar com os custos. Logo, haverá maior concentração, ou a tendência será a manutenção desses oligopsônios?[18] O que isso acarretará no médio e no longo prazo? Aparentemente, a citricultura deverá seguir a tendência mundial do século XXI de manutenção de oligopsônios e oligopólios, paralelamente à redução no número dos pequenos produtores. Todavia, pela própria organização do setor, pelo valor justo pago pela fruta e pelo interesse econômico que a citricultura ainda desperta nos produtores da Flórida,[19] essa redução não acarretará a completa extinção da atividade, mas levará a uma nova citricultura (Joaquim, 2013b). Dessa forma, outras alternativas para os pequenos proprietários e seus empregados deveriam ser criadas para mantê-los no negócio ou realocá-los em outras atividades.

O terceiro aspecto é derivado do anterior: como se manterá a relação entre os produtores estadunidenses e suas coalizões, como a Florida Citrus Mutual, e a indústria processadora (estadunidense e brasileira) instalada no estado; entre os produtores e os congressistas; entre a indústria processadora e os congressistas; e entre Brasil e Estados Unidos, principalmente após os desdobramentos da decisão da OMC contra as medidas protecionistas estadunidenses? Esse nos parece o ponto mais delicado. O que vem ocorrendo é a descrença dos pequenos produtores na citricultura e nas processadoras, gerando um desgaste nas relações. Ao mesmo tempo, esses produtores encontram-se próximos dos seus parlamentares, podendo surgir uma tensão na cobrança de auxílios.

Por fim, a tendência de declínio do setor é um problema da citricultura mundial, pois o suco de laranja vem sendo substituído,

18 Mercado com poucos compradores e muitos vendedores. No caso da citricultura, há poucas indústrias e muitos citricultores. Consequentemente, esses poucos compradores conseguem manipular o valor de compra do produto.

19 De acordo com Ayres (2012), a "citricultura [...] continua sendo a cultura mais interessante e rentável do setor agrícola, porém, o risco do negócio aumentou devido ao surgimento de novas pragas e doenças" (p.8).

no mundo todo, por outros sabores e outros produtos com maior adição de água (os néctares e refrescos). Além disso, possíveis mercados para expansão, como a China e a Índia, preferem produtos com menor concentração de suco e mais água, que também são mais baratos (Fava Neves et al., 2010). Esses produtos com mais água "apresentam maior giro e maior margem de lucro" e "as envasadoras que são multifrutas dão preferência por produtos que apresentam maior margem financeira" (Lopes; Trombin; Kalaki, 2012, p.24). Desse modo, a Tropicana não produzirá nos Estados Unidos bebidas com 100% de suco de laranja, apenas néctares (65% de suco) e refrescos (20% de suco) com sabor laranja (id., ibid.).

Então, qual seria o futuro da citricultura mundial? Como afirmam Fava Neves et al. (2010), um dos principais desafios do setor é conquistar novos mercados, porém também podemos mencionar a manutenção dos mercados já cativos e um reposicionamento do produto (Lopes; Trombin; Kalaki, 2012), juntamente com a profissionalização dos pequenos e médios citricultores restantes. Uma alternativa pode ser a fabricação de outros produtos com a matéria-prima e seus resíduos, como acontece com o projeto de 2008 da Cutrale Citrus Juices (a subsidiária estadunidense da empresa brasileira), registrado no Departamento de Agricultura e Serviços ao Consumidor da Flórida, de fabricação de biocombustível com os resíduos da fruta (Etanol da laranja..., 2014). A Citrosuco brasileira já produz um biocombustível a partir do licor de laranja, todavia, sua "comercialização ainda era economicamente inviável [e] não [...] significativa a ponto de ajudar financeiramente os produtores" (Etanol da laranja..., 2014).

Outra possibilidade talvez seja a diversificação de produtos: os sucos orgânicos para pequenos produtores com boa aceitação na Europa, como sugere Tavares (2006), demandando o reposicionamento do produto; ou, no caso da Tropicana, o investimento em sucos com maior quantidade de água; ou o exemplo da Cutrale, que em parceria com o Grupo Safra (também brasileiro) adquiriu a empresa Chiquita Brands International, cujos produtos são frutas tropicais, em especial bananas, sendo a maior produtora mundial

dessa fruta (Kiernan; Jelmayer, 2014). A aquisição foi concretizada em outubro de 2014 e o contrato foi assinado em janeiro de 2015 (Cutrale e Safra..., 2014).

De qualquer modo, como afirmamos anteriormente, embora as previsões não sejam otimistas, acreditamos que o fim da citricultura na Flórida não ocorrerá dentro dos próximos cinco anos e que a produção conseguirá manter-se viável nesse período.

Considerações finais

Na pesquisa que originou este livro, procuramos demonstrar que as barreiras impostas pelos Estados Unidos à importação do suco de laranja brasileiro decorrem da força de grupos de interesse domésticos na dinâmica política do país e de sua estrutura institucional, a qual permite que tais grupos tenham suas demandas atendidas e defendidas em órgãos multilaterais. Como a citricultura não articula cadeias complexas e relevantes na economia nacional estadunidense, a decisão contrária ao setor na Organização Mundial do Comércio levou o país a acatá-la sem objeções, visando evitar constrangimentos no âmbito internacional. Todavia, como o setor citrícola possui grande importância em um dos estados estratégicos, em termos políticos, na federação estadunidense, conseguiu obter proteção por outros meios, como leis e recursos para pesquisas, demonstrando sua força política.

Vimos que os dois maiores produtores de cítricos mundiais, Estados Unidos e Brasil, alternaram, na década de 1980, suas posições de liderança no setor, devido a quedas na produção do maior estado produtor estadunidense, a Flórida. O suco pronto produzido pelo estado, graças às constantes propagandas da sua indústria quando era o líder internacional no setor, tornou-se no século XX uma bebida largamente consumida pelos estadunidenses. Todavia, com a queda da

produção na Flórida e a ascensão do Brasil à liderança internacional, os Estados Unidos vêm colocando barreiras ao aumento da importação do produto brasileiro, utilizando constantemente medidas *antidumping*, incluindo o *zeroing*, prática condenada pelo regime internacional de comércio. Assim, a citricultura na Flórida consegue se manter graças ao forte apoio governamental e ao investimento contínuo em propagandas que privilegiam o produto nacional.

O apoio governamental aparece nas diversas esferas: regional, estadual e federal, de diferentes maneiras, desde órgãos criados para dar suporte ao segmento até a aprovação de leis no Congresso, passando por órgãos com decisões no campo do comércio internacional. Isso em decorrência da contrapartida da citricultura nas eleições, da contribuição com recursos financeiros ou propaganda para candidatos nas eleições e com os votos dos eleitores ligados à citricultura. É um ciclo: os citricultores contribuem para as campanhas e votam nos candidatos identificados com a citricultura, os quais, ao serem eleitos, devem realizar ações que beneficiem o setor para assim receber novamente os votos e recursos na próxima eleição, o que leva até órgãos governamentais a agir de modo contrário ao permitido nas leis de comércio internacional, caso do contencioso em questão. Nessa perspectiva, os Estados Unidos podem não considerar as normas de regimes internacionais para proteger seus produtores nacionais quando o setor possui grande importância estratégica na política nacional.

Acreditamos que as teorias do jogo dos dois níveis e da ação coletiva satisfazem em grande medida a explicação das ações e condutas dos atores no caso analisado, ao nos auxiliarem a esclarecer as relações entre a escolha de uma posição negociadora internacional (a crença dos Estados Unidos de estar utilizando corretamente o *zeroing*) e os interesses domésticos ligados à questão em negociação (a mobilização de informações e defesa de demandas e interesses junto ao Poder Legislativo e às instituições responsáveis pela formulação da política de comércio internacional agrícola, especificamente, à citricultura estadunidense), sendo a ação do "win-set" pautada pela lógica da ação coletiva, tendo a Florida Citrus Mutual como empreendedor político.

Referências bibliográficas

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n.47, ago. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2011.

APÓS POLÊMICA, Brasil retoma exportações de suco de laranja aos EUA. *Economia UOL*, São Paulo, 8 out. 2012. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/10/08/apos-polemica-brasil-retoma-exportacoes-de-suco-de-laranja-aos-eua.jhtm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

APÓS VIAGEM, grupo da Cocamar viu que a Flórida perdeu a luta contra o *greening*. *Ilustrada*, 27 abr. 2014. Cidade. Disponível em: <http://www.ilustrado.com.br/jornal/ExibeNoticia.aspx?Not=Ap%C3%B3s%20viagem,%20grupo%20da%20Cocamar%20viu%20que%20%20a%20Fl%C3%B3rida%20perdeu%20a%20luta%20contra%20o%20greening%20&NotID=54595>. Acesso em: 20 out. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CITRICULTORES. Plantando laranjas, enterrando citricultores! *Informativo Associtrus*, jun.-jul. 2013, ano 9, n.47. Disponível em: <http://www.associtrus.com.br/informativos/47_junho_julho_2013.pdf>. Acesso em: 28 out. 2014.

______. *Estados Unidos – Exportações totais de suco de laranja em toneladas de FCOJ equivalente e milhares de US$ FOB.* Relatório Exportações totais de suco de laranja em toneladas de FCOJ equivalente e milhares de US$ FOB. [2013?]. Disponível em: <http://issuu.com/citrusbr/docs/relat_rio_destino>. Acesso em: 1 jun. 2014.

______. *Consumo de suco de laranja – 40 principais mercados*. 2014. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/download/1-%20CONSUMO%20DE%20SUCO%20DE%20LARANJA%2040%20PRINCIPAIS%20MERCADOS-%202003-2013.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2014.

AVELAR, I. Democracia à venda nos EUA. *Revista Fórum*, 24 mar. 2012. Outro olhar. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/idelberavelar/2012/03/24/democracia-a-venda-nos-eua/>. Acesso em: 29 nov. 2014.

AYRES, A. J. A citricultura continua sendo a atividade mais rentável do setor agrícola. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 12, n.45, maio-jun. 2012. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/46.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014. Entrevista à publicação.

BALBINOTTO NETO, G. *Os grupos de interesse e a lógica da ação coletiva*. Arquivo, 2010. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/escolhapublica/aula06.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2014.

BEVIL, D. Orange you glad that Bird is back at Disney? *Orlando Sentinel*, 10 maio 2012. Travel. Disponível em: <http://www.orlandosentinel.com/travel/attractions/the-daily-disney/os-dewayne-bevil-disney-orange-bird-20120510-column.html>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BOUFFARD, K. Citrus growers to watch trade pact situation. *The Ledger.Com*, Lakeland, 14 nov. 2004. News. Disponível em: <http://www.theledger.com/article/20041114/NEWS/411140304?tc=ar>. Acesso em: 22 ago. 2014.

______. Brazilian OJ growers to phase out fungicide. *The Ledger.Com*, Lakeland, 30 jan. 2012. News. Disponível em: <http://www.theledger.com/article/20120130/NEWS/120139958?p=3&tc=pg>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BOWN, C. P.; PRUSA, T. J. US Anti-dumping: much ado about zeroing. In: MARTIN, W. J.; MATTOO, A. (Eds.). *Unfinished business? The WTO's Doha agenda*. London: CEPR and the World Bank, 2011. Disponível em: <http://econweb.rutgers.edu/prusa/cv/45%20-%20much%20ado%20about%20zeroing.pdf>. Acesso em: 3 set. 2014.

BRAGA, C. A. P.; SILBER, S. D. Brazilian frozen concentrated orange juice: the folly of unfair trade cases. In: FINGER, M. *Antidumping*: how it works and who gets hurt. Michigan University Press, 1993.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Washington. *Barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos*. Rio de

Janeiro: Funcex, 2007. Disponível em: <http://www.funcex.com.br/material/estudos/Barreiras2007.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2011.

______. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Perfil Estado – 2010 – Flórida*. Apex-Brasil, [2010?]. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/41075162/Estudo-Florida-032010>. Acesso em: 5 nov. 2012.

CAEM VENDAS de suco de laranja no varejo dos EUA. *O Estado de S. Paulo*, 27 maio 2014. Globo Rural. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Laranja/noticia/2014/05/caem-vendas-de-suco-de-laranja-no-varejo-dos-eua.html>. Acesso em: 6 jun. 2014.

CANTE, F. Acción colectiva, metapreferencias y emociones. *Cuadernos de Economía*, n.47. Disponível em: <https://www.academia.edu/5813679/Accion_colectiva_metapreferencias_y_emociones>. Acesso em: 15 abr. 2014.

CARVALHO DA ROSA, L. et al. Barreiras dos Estados Unidos às exportações do suco de laranja brasileiro. *Estudos do Cepe*, n.38, jul.-dez. 2013. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/3480>. Acesso em: 23 maio 2014.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Lobbying/Lobbying Database. *Influence & Lobbying*, 27 out. 2014a. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/lobby/>. Acesso em: 16 dez. 2014.

______. Types of Advocacy Groups. *Influence & Lobbying*, 27 out. 2014b. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/527s/types.php>. Acesso em: 30 dez. 2014.

______. Lobbying/Florida Citrus Mutual. *Influence & Lobbying*, 27 out. 2014c. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000025847&year=2014>. Acesso em: 30 dez. 2014.

______. Florida Citrus Mutual. *Influence & Lobby*, 14 dez. 2014d. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/pacs/lookup2.php?cycle=2014&strID=C00131607>. Acesso em: 31 dez. 2014.

______. Florida Citrus Mutual. *Influence & Lobbying*, 16 nov. 2014e. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/orgs/totals.php?id=D000025847&cycle=2014>. Acesso em: 29 dez. 2014.

CHO, S. No more zeroing?: the United States changes its antidumping policy to comply with the WTO. *Insights*, v.16, n.8, mar. 2012. Disponível em: <http://www.asil.org/insights/volume/16/issue/8/

no-more-zeroing-united-states-changes-its-antidumping-policy-comply-wto>. Acesso em: 2 out. 2014.

CINTRA, R. *Agendas, atores e* lobbies *na tomada de decisão em política externa comercial*: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos). Brasília, 2007. 295f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4893/1/Rodrigo%20Cintra_Tese%20Doutorado%20UnB%202007.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2014.

CITRUS RESEARCH AND EDUCATION CENTER. *Brief history of frozen concentrate*. Disponível em: <http://www.crec.ifas.ufl.edu/about/History/frozenconcentrate.shtml >. Acesso em: 1 jun. 2012.

CONTENCIOSO NA OMC a respeito de medidas *antidumping* norte-americanas sobre a importação de suco de laranja brasileiro. WTO dispute on US antidumping measures on the imports of Brazilian orange juice. Ministério das Relações Exteriores, 16 jul. 2010. Notas à imprensa. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LvNNgwRef5EJ:www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/contencioso-na-omc-a-respeito-de-medidas-antidumping-norte-americanas-sobre-a-importacao-de-suco-de-laranja-brasileiro/print-nota+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br >. Acesso em: 1 jun. 2011.

CORDOVIL, L. A. G. *O interesse público no antidumping*. São Paulo, 2009. 345f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>. Acesso em: 6 fev. 2014.

CORRÊA, A. Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica. *BBC Brasil*, Nova York, 15 jul. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg>. Acesso em: 29 nov. 2014.

CUTRALE E SAFRA fecham acordo para compra da "gigante das bananas". *G1*, 27 out. 2014. Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/grupo-cutrale-e-safra-fecham-acordo-para-compra-da-chiquita-por-us13-bi.html>. Acesso em: 29 nov. 2014.

DANTAS, A. Caso do algodão: reflexões sobre a eficácia da OMC no controle dos subsídios agrícolas. *Informações e Análises sobre Comércio*

e Desenvolvimento Sustentável – Pontes, v.5, n.4, 2009. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/caso-do-algod%C3%A3o-reflex%C3%B5es-sobre-a-efic%C3%A1cia-da-omc-no-controle-dos-subs%C3%ADdios>. Acesso em: 29 nov. 2014.

DIAS, E.; SANTOS, C. "Vamos ter um escândalo de corrupção ainda maior do que o da Petrobras. E será no BNDES": entrevista com Helio Telho Corrêa Filho. *Jornal Opção*, Edição 2058, 20 dez. 2014. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/vamos-ter-um-escandalo-de-corrupcao-ainda-maior-que-o-da-petrobras-e-sera-no-bndes-23280/>. Acesso em: 20 dez. 2014.

DI SENA JR., R. *Comércio internacional e globalização*: a cláusula social na OMC. Curitiba: Juruá, 2003.

DORAN, M. Captain citrus is Marvel's Newest $1M dollar hero. *Newsarama*, 25 set., p.2014. Comics. Disponível em <http://www.newsarama.com/22235-captain-citrus-is-marvel-s-newest-1m-dollar-hero.html>. Acesso em: 8 nov. 2014.

DORFMAN, A.; FRANÇA, A. B. C.; DURAN, R. C. Barreiras comerciais, agências nacionais de saúde e o uso de agrotóxicos nos cítricos brasileiros. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, 40: 34-52, maio 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37213>. Acesso em: 20 set. 2014.

ELEIÇÕES nos Estados Unidos. *Notícias UOL*, 5 nov. 2008. Eleição americana 2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicaoeua/infograficos/placar.jhtm>. Acesso em: 14 jun. 2014.

ENCYCLOPEDIA of the American foreign relations. *Decision making and foreign policy analysis. Decision making*. c2014. Disponível em: <http://www.americanforeignrelations.com/A-D/Decision-Making-Decision-making-and-foreign-policy-analysis.html>. Acesso em: 14 mar. 2014.

______. *Special interest lobbies*. c2014b. Disponível em: <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Special-Interest-Lobbies.html>. Acesso em: 14 mar. 2014.

ETANOL DA LARANJA pode entrar no mercado em dois anos. *Midia News*, 22 ago. 2014. Agronegócios, Agroenergia/Etanol. Disponível em: <http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=4&cid=207649>. Acesso em: 29 nov. 2014.

EUA ALERTAM sobre agrotóxico em suco de laranja brasileiro. 2012a. *O Globo*. Globo Rural, 12 jan. 2012a. Disponível em: <http://g1.globo.

com/economia/agronegocios/noticia/2012/01/eua-alertam-sobre--agrotoxico-em-suco-de-laranja-brasileiro.html>. Acesso em: 12 jan. 2014.

EUA PROÍBEM entrada de suco de laranja concentrado do Brasil. *O Globo*, Sorocaba e Jundiaí, 20 fev. 2012c. Disponível em:<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2012/02/eua--proibem-entrada-de-suco-de-laranja-concentrado-do-brasil.html>. Acesso em: 12 jan. 2014.

EUA SUSPENDEM importação de suco de laranja. *O Estado de S. Paulo*, 11 jan. 2012b. Economia. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios-agronegocio,eua-suspendem-importacao--de-suco-de-laranja,99123,0.htm >. Acesso em: 24 mar. 2014.

FAIRVOTE. Who picks the president? *Fair Vote – The center for voting and democracy's. Presidential Elections Reform Program*. 2 nov. 2005. Disponível em: <http://archive.fairvote.org/presidential/?page=1677>. Acesso em: 3 dez. 2014.

FARM BILL contains $125 million for citrus greening research. *Florida Citrus*, Lakeland, 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.floridacitrus.org/newsroom/news/farm-bill-contains-125-million-for--citrus-greening-research/>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FAVA NEVES, M. et al. *O retrato da citricultura brasileira*. São Paulo: CitrusBR, 2010. 137p. Disponível em: <http://issuu.com/CitrusBR/docs/retrato_citricultura_brasileira_marcos_fava_neves/1>. Acesso em: 14 jul. 2011.

______; TROMBIN, V.; KALAKI, R. Consumo – a nossa locomotiva. *Revista CitrusBR*, São Paulo, ano 1, n.2, ago. 2014, p.30-51. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/revista/setembro2014/>. Acesso em: 3 out. 2014.

FDOC cria Dia Nacional do Suco de Laranja nos EUA. *GTCC*, 6 maio 2015. Notícias. Disponível em: <http://gtacc.com.br/home.php?pg=noticias>. Acesso em: 29 ago. 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Recalculation of the weighted average dumping margin and assessment rate in certain antidumping duty proceedings.* Carta de resposta a Mr. Ronald K. Lorentzen, Deputy Assistant Secretary for Import Administration International Trade Administration (ITA), Department of Commerce (DOC), 18 fev. 2011. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/page/4/?tema=internacional>. Acesso em: 7 set. 2014.

FERDMAN, R. A. How America fell out of love with orange juice. Quartz, 26 fev. 2014. Disponível em:<http://qz.com/176096/how-america-fell-out-of-love-with-orange-juice/>. Acesso em: 30 maio 2014.

FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A. Campesinato e agronegócio da laranja nos EUA e Brasil. In: FERNANDES, B. M. F. (Org.). *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária*: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente, [s.n], v.2, 2013. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Construindo%20um%20estilo%20de%20pensamento%20na%20quest%C3%A3o%20agr%C3%A1ria%20-%20o%20debate%20paradigm%C3%A1tico%20e%20o%20conhecimento%20geogr%C3%A1fico,%20Vol%202%20-%20Bernardo%20Fernandes%20Man%C3%A7ano.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2014.

FL FARM Service Agency Tree Assistance Program (TAP) for citrus greening losses. *Florida Citrus Mutual*, 24 set. 2014. News e Media. Disponível em: <http://dailysqueeze.flcitrusmutual.com/?p=941>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FLORIDA CITRUS MUTUAL. *Citrus industry history*. Citrus 101. c2012a. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/citrus-101/citrushistory.aspx>. Acesso em: 20 maio 2014.

______. *From grove to glass*. Citrus 101. c2012b. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/citrus-101/grovetoglass.aspx>. Acesso em: 20 maio 2014.

______. *About FCM*. c2012c. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/about.aspx>. Acesso em: 20 maio 2014.

______. *Industry issues*. c2012d. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/industry-issues.aspx>. Acesso em: 20 maio 2014.

______. *Legislative. Industry issues*. Nov. 2014. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/industry-issues/legislative.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2014.

FLORIDA. Department of Citrus. *Domestic marketing plans 2009-10:* Long Range Planning Advisory Council (LRPAC) adopted june. Set. 2009. Disponível em: <https://app.box.com/s/ymua79f6zp76m3k3vyeo/1/116985056>. Acesso em: 7 maio 2014.

______. Department of Citrus. *Florida Department of Citrus*, [201-]a. Disponível em <http://fdocgrower.com/>. Acesso em: 5 jul. 2014.

______. Department of Agriculture and Consumer Services. *Florida Citrus Statistics 2011-2012*. Tallahassee, Florida, fev. 2013. Disponível em: <http://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2011-12/fcs1112.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2014.

______. Department of Agriculture and Consumer Services. *Florida Citrus Statistics 2012-2013*. Tallahassee, Florida, mar. 2014a. Disponível em: <http://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Florida/Publications/Citrus/fcs/2012-13/fcs1213.pdf>. Acesso em: 7 maio 2014.

______. Department of Citrus. Florida Citrus unveils America's newest hero. *Florida Citrus*, 16 set. 2014b. Newsroom. Disponível em: <http://www.floridacitrus.org/news/florida-citrus-unveils-americas-newest-hero/>. Acesso em: 7 nov. 2014.

______. The Florida Senate. *US Census Date*. 2014c. Disponível em: <http://www.flsenate.gov/Session/Redistricting/Census>. Acesso em: 9 dez. 2014.

______. Department of State Division of Elections. *2014 Public campaign financing handbook.* Tallahassee, fev. 2014d. Disponível em: <http://election.dos.state.fl.us/publications/pdf/2013/2014_Public_Campaign_Financing_Handbook.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2014.

______. Department of State Division of Elections. *About campaign finance reporting*. 2014e. Disponível em: <http://election.dos.state.fl.us/campaign-finance/cam-finance-reporting.shtml>. Acesso em: 9 dez. 2014.

______. Department of State Division of Elections. *Committees*. 2.014f. Disponível em: <http://election.dos.state.fl.us/committees/ComLkupByPurpose.asp>. Acesso em: 9 dez. 2014.

FONSECA, M. B. da; HIDALGO, A. B. A formação da Alca e os prováveis efeitos sobre as exportações agrícolas brasileiras. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v.44, n.1, mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 maio 2014.

FREITAS JR., G. Citricultores banem uso do carbendazim. *Valor Econômico*, São Paulo, 6 fev. 2012. Disponível em: <http://www2.valor.com.br/impresso/agronegocios/citricultores-banem-uso-do-carbendazim>. Acesso em: 24 mar. 2014.

GARCIA JR., A. Laranja e suco: mercados em alta. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 6, n.21, abr.-jun. 2006. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/21.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. *Text of the general agreement*. Geneva, jul. 1986. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.

GLOBAL TRADE ALERT. Search measures by..., 2014a. Disponível em: <http://www.globaltradealert.org/measure?page=16&tid=All&tid_1=494&tid_3=2201>. Acesso em: 27 set. 2014.

______. *Statistics for category*: implementing jurisdiction, 2014b. Disponível em: <http://www.globaltradealert.org/site-statistics/table/3#>. Acesso em: 27 set. 2014.

GOYOS JR., D. de N. *A OMC e os tratados da Rodada Uruguai*. São Paulo: Observador Legal, 1995.

GRIFFITHS, M. *50 grandes estrategistas das relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. *Interest groups and trade policy*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

HALRUTH, Z. Construtivismo e política externa dos EUA: uma abordagem para Foreign Policy Analysis (FPA). In: 3° ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. *Proceedings online*... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300061&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 13 ago. 2013.

HAMILTON, A. *Squeezed*: what you don't know about orange juice. Yale: Yale University Press, New Haven and London, Yale Agrarian Studies Series, James C. Scott, Series Editor, 2009.

HART, E. *The U.S. orange juice tariff and the "Brazilian invasion" of Florida*: the effect of Florida's Brazil-based processors on the political debate over the U.S. orange juice tariff.Medford, MA, 2004. 94f. Thesis (Master of Arts in Law Diplomacy) – The Fletcher School. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10427/9478>. Acesso em: 23 out. 2014.

HUDEC, R. E. "Transcending the ostensible": some reflections on the nature oflitigation between governments. *72 Minnesota Law Review*, 211, p.212-3, 1987.

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis* 1(1): 1-30, 2005.

INDEX MUNDI. *Produto interno bruto (PIB). Taxa de crescimento real (%)/Estados Unidos*. c2014. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&c=us&l=pt>. Acesso em: 16 abr. 2014.

______. *United States Exports – commodities*. c2014b. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/united_states/exports_commodities.html>. Acesso em: 16 abr. 2014.

______. *Agriculture – Commodity*. c2014c. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/agriculture/>. Acesso em: 16 abr. 2014.

INTERNATIONAL FOOD INFORMATION COUNCIL FOUNDATION. Breakfast and Health. *IFIC Review*, 2008. Disponível em: <http://www.foodinsight.org/Content/6/IFIC%20Brkfast%20Review%20FINAL.pdf?_ga=1.191577769.2091257358.1401458334>. Acesso em: 30 maio 2014.

IRWIN, D. The rise of us antidumping activity in historical perspective. *Working paper:* Research Department, WP/05/31, 2005. International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0531.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2014.

JOAQUIM, D. Um momento de muitas incertezas. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 8, n.31, out.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/31.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2013.

______. O setor reúne-se para analisar medidas contra a expansão da doença. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 12, n.44, jan.-abr. 2012. Disponível em <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/45.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2014.

______. As recentes pesquisas sobre citros na Flórida. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 13, n.50, jul.-set. 2013a. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/52.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

______. Os esforços de grupos internacionais de pesquisa na busca do controle da doença. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 13, n.48, jan.-mar. 2013b. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/50.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2013.

JUICE PRODUCTS ASSOCIATION. *Answers to your quesions about orange juice*. [2014?]. Disponível em <htp://www.juiceproducts.org/answers-quesions-orange-juice.html>. Acesso em: 22 set. 2014.

______. *Update on orange juice safety from JPA*. 30 jan. 2012. Disponível em:<htp://www.juiceproducts.org/jpa-statement-on-orange-juice.html>. Acesso em: 22 set. 2014.

KEYSSAR, A. *O direito de voto*: a controversa história da democracia nos Estados Unidos. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

KIERNAN, P.; JELMAYER, R. Por que Cutrale, o discreto rei da laranja, precisa de bananas. *The Wall Street Journal*, 18 ago. 2014. Disponível em: <http://br.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203708104580098181074063358?tesla=y>. Acesso em: 28 out. 2014.

KNAPP, G. Investigation into trashed voter registrations. *8 News Now*, 13 out. 2004. Disponível em: <http://www.8newsnow.com/Global/story.asp?S=2421595>. Acesso em: 9 dez. 2014.

KRUEGER, A. et al. *The WTO as an international organization*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

LANGEVIN, M. Será que as laranjas e a cana-de-açúcar da Flórida azedam o livre comércio? Uma análise de ratificação de nível II da política comercial dos Estados Unidos com o Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.28, n.1, jun. 2006. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2011.

LARANJA: produção na Flórida deve ser a menor em 50 anos. *Canal Rural*, 22 ago. 2015. Citrus, Produtividade. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/citrus/laranja-producao-florida-deve-ser-menor-anos-58406>. Acesso em: 29 ago. 2015.

LEME, K. B.Citricultura mundial em xeque? *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 5, n.18, jul.-set. 2005. Disponível em <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/18.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.

LIMA NETO, R. de S. Na Flórida, GTACC participa do evento técnico Citrus Expo 2012. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 12, n.45, jul.-set. 2012. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/47.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2014.

LIMA, T. O desafio de ganhar e levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC. *Cadernos Cedec*, n.84, ed. esp. Cedec/Ineu, p.1-40, nov. 2009a. Disponível em: <https://www.academia.edu/7730181/O_DESAFIO_DE_GANHAR_E_LEVAR_UM_ESTUDO_SOBRE_A_REA%C3%87%C3%83O_DOS_EUA_EM_CONTESTA%C3%87%C3%95ES_AGR%C3%8DCOLAS_NA_OMC>. Acesso em: 9 fev. 2011.

______. A política comercial da administração Bush: o Cafta-DR e a resistência interior. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v.52, n.1, jun. 2009b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2014.

______. A manutenção da política agrícola protecionista dos países desenvolvidos como um interesse estratégico. In: III SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, San Tiago Dantas, da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 3., 2011, São Paulo. *Anais*... Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Unesp, Uni-

camp e PUC-SP. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/simposio/anais/item/195-iii-edicao-2011.html>. Acesso em: 13 ago. 2013.

LOHBAUER, C.; ABRAHÃO, L. P. O suco de laranja brasileiro e o Caso Carbendazim nos Estados Unidos: quando ambos os lados saem perdendo. In: DANTAS, A. (Org.). *Os desafios regulatórios que afetam o agronegócio exportador*: casos práticos e lições de como enfrentá-los. São Paulo: Singular, 2014.

______. O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. *Revista Política Externa*, v.20, n.2, set.-nov. 2011. Disponível em:<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/Politica-Externa-20-02-Christian-Lohbauer.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2011.

LOPES, F.; TROMBIN, V.; KALAKI, R. Panorama atual da citricultura e perspectivas futuras. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 12, n.44, jan.-abr. 2012. Disponível em: < http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/45.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

LUPI, A. L. P. B.; CARVALHO, L. A. de. Agricultura. In: BARRAL, W. (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2002.

MANSFIELD, E.; BUSCH, M. The political economy of nontariff barriers: across-national analysis. *International Organization*, 49, p.723-49, 1995.

MARTIN, L. *Democratic commitments*: legislatures and international cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MENDES, L. H.; LOPES, F. Mudança no perfil de exportações de suco aos EUA. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 fev. 2012. Disponível em: <http://www2.valor.com.br/empresas/2531056/mudanca-no-perfil-das-exportacoes-de-suco-aos-eua>. Acesso em: 24 mar. 2014.

MENDONÇA, F. A.; LIMA, T.; CEPALUNI, G. O desenvolvimento histórico da política comercial norte-americana: demandas internas e *design* institucional (1945-1988). In: 1º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 1., 2009, Rio de Janeiro. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – PUC-RJ. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Odesenvolvimentohistoricodapolitica.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2014.

______. *A face multilateral do unilateralismo:* a reciprocidade na história da política comercial dos Estados Unidos. Campinas, 2013. 323f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas.

MILNER, H. V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations.* New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MORAES, A. P. B. *O acordo sobre agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC) e seus reflexos na defesa comercial agrícola no Brasil e nos países em desenvolvimento.* Franca, 2011. 116f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Disponível em: <http://base.repositorio.unesp.br/handle/11449/98953>. Acesso em: 6 jun. 2014.

MOREIRA JR., H.Contestando a "ciência social norte-americana": críticas à postura conservadora das teorias do *mainstream* das relações internacionais. *Brazilian Journal of International Relations*, v.1, n.3, p.448-80, 2012.

MURPHY, P. Entrevista – Brasil suspende venda de suco concentrado para os EUA. *O Estado de S. Paulo*, 6 fev. 2012. Economia. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,entrevista-brasil--suspende-venda-de-suco-concentrado-para-os-eua,832247,0.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014.

NETO, R. de S. L. Visita à Flórida: agosto de 2011. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 11, n.42, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/43.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.

NEVES, E. M. Uma agenda comum, por favor! *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 6, n.20, jan.-mar. 2006. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/20.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORBERG, R. P. Economic importance of Florida citrus. In: *USDA/ARS 'SWAT Team' Workshop*, Ft Pierce, Florida, 22 abr. 2008. Disponível em: <http://flcitrusmutual.com/files/e47fe5d8-ef81-4c15-9.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2012.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p.465-504, jul.-dez. 2006.

OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. Atores não estatais e *trade policy making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da Rebrip. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.55, n.2, 2012, p.367-401. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21824580004>. Acesso em: 3 nov. 2013.

OLIVEIRA, M. F. de. *Negociações comerciais internacionais e democracia no Brasil – Contenciosos das patentes, do algodão e do açúcar na OMC*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Ciência política) – Universidade de São Paulo.

______. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 50(1), 2007.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 2011.

OPERAÇÃO FANTA. *Kaos en la red*, 18 mar. 2010. Brasil. Disponível em: <http://old.kaosenlared.net/noticia/brasil-operaco-fanta>. Acesso em: 28 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. *Dicionário de Termos de Comércio*. c2014. Disponível em:<http://www.sice.oas.org/dictionary/SACD_p.asp>. Acesso em: 20 de maio 2014.

PFALTZGRAFF JR., R. International relations. In: *Encyclopaedia Britannica*, c2014. Disponível em: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/291237/international-relations/38890/The-behavioral-approach-and-the-task-of-integration>. Acesso em: 15 abr. 2014.

PORTO, G. Decisão dos EUA sobre suco brasileiro é robusta, diz CitrusBR. *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 2012a. Economia. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,decisao-dos-eua-sobre-suco-brasileiro-e-vitoria-robusta-diz-CitrusBR,106059,0.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014.

______. EUA anunciam fim de taxa *antidumping* contra suco de laranja brasileiro. *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 2012b. Economia. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios+agronegocio,eua-anunciam-fim-de-taxa-antidumping-contra-suco-de-laranja-brasileiro,106058,0.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014.

PRETO, C. C. L. *Criador e criatura*: os Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio (OMC). São Paulo, 2011. 169f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/itemlist/category/62-2011.html>. Acesso em: 9 set. 2014.

PRUSA, T. J.; RUBINI, L. United States – Use of zeroing in anti-dumping measures involving products from Korea: it's déjà vu all over again. *World Trade Review*, 12, p.409-25, 2013.

______; VERMULST, E. A one-two punch on zeroing: US – Zeroing (EC) and US – Zeroing (Japan). *World Trade Review*, v.8, n.esp.1, p.187-241, jan. 2009.

______. United States – continued existence and application of zeroing methodology: the end of zeroing? *World Trade Review*, v.10, n.esp.1, p.45-61, jan. 2011.

______. United States – Anti-dumping measures on polyethylene retail carrier bags from Thailand: acat in the bag. *World Trade Review*, Cambridge University Press, v.11, n.2, p.257-71, 2012.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.18, n.36, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104--44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2011.

RAMANZINI JR., H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v.55, n.2, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2014.

RIBEIRO, J. Juntos somos muito mais fortes: entrevista com Michael Sparcks. *Revista CitrusBr*, São Paulo, ano 1, n.1, jun. 2014. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/revista/junho2014/>. Acesso em: 30 out. 2014.

ROKA, F. M. et al. *Improving the economic viability of Florida citrus by enhancing mechanical harvesting with the abscission agent CMNP.* University of Florida, Institute of Food and Agricultural Sciences, 2009. Disponível em: <http://citrusmh.ifas.ufl.edu/pdf/db/abscission_white_paper_040609.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2012.

ROGOWSKI, R. *Commerce and coalitions how trade affects domestic political alignments.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

SAGGI, K.; WU, M. Yet another nail in the coffin of zeroing: United States – anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil. *World Trade Review*,v.12, n.esp.2, p.377-408, abr. 2013.

SARFATI, G. *Teorias de relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SHUGHART II, W. F. Public choice. In: *The Concise Encyclopedia of Economics*, c2008. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SILVA, J. L.; BENVENGA, S. A viagem do GTACC à citricultura dos Estados Unidos. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 5, n.18, jul.-set. 2005. Disponível em:<http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/18.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2012.

SOARES DE LIMA, M. R. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v.22, n.2, 2000. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

______; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, n.51, p.121-49, 2001.

SOUZA, J. M. de; URIARTE, J. F.; LIMA, M. J. C. *Estudo de mercado e comercialização da laranja e sucos cítricos*. Ministério da Agricultura, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, Direção Regional para Zona Sul. Rio de Janeiro, mar.-jun. 1970. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=oRkOAQAAIAAJ&pg=PA5&lpg=PA5&dq=produ%C3%A7%C3%A3o+mundial+de+laranja+na+d%C3%A9cada+de+1950&source=bl&ots=9_QPBy34xN&sig=FCMhbyM7t2t3X-_t3sXCd--Rugco&hl=pt-BR&sa=X&ei=ebdWU9b9L9SosQSa_QE&ved=0CG4Q6AEwCA#v=onepage&q=produ%C3%A7%C3%A3o%20mundial%20de%20laranja%20na%20d%C3%A9cada%20de%201950&f=false>. Acesso em: 4 mar. 2014.

STAMATO, R. Uma citricultura fragilizada pela disseminação do *greening*. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 10, n.37, abr.-jun. 2010. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/37.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

STATE OF FLORIDA. *Florida geography*. Portal. Disponível em: <http://www.stateofflorida.com/Portal/DesktopDefault.aspx?tabid=95#27101>. Acesso em: 30 abr. 2014.

STEGER, E. S. O momento é delicado para a citricultura na Flórida. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 8, n.31, out.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/31.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014. (Entrevista à publicação).

TAVARES, M. F. de F. *O mercado futuro do suco de laranja concentrado e congelado:* um enfoque analítico. Porto Alegre, 2006. Tese (Doutorado em Agronegócios) – Universidade Federal do Rio Grande do

Sul. Disponível em: <htp://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8769/000588633.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 set. 2014.

THORSTENSEN, V. H. *OMC – Organização Mundial do Comércio*: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

______; JANK, M. S. (Coord.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2005.

TOINET, M.-F. *El sistema político de los Estados Unidos*. Trad. Glenn A. G. Jordan. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

TOZATTI, G. A citricultura da Flórida. *Revista CitrusBr*, ano 1, n.2, ago. 2014. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/revista/setembro2014/>. Acesso em: 28 out. 2014.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.

UCHINAKA, F. Gastos nas eleições americanas batem novo recorde e chegam a US$ 6 bilhões. *Notícias UOL*, Chicago, 1 nov. 2012. Eleições 2012 nos EUA. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/11/01/gastos-nas-eleicoes-americanas-batem-novo-recorde-e-chegam-a-us-6-bilhoes.htm>. Acesso em: 29 nov. 2014.

ULTIMATE CITRUS. *Florida citrus organizations*. 9 jan. 2014. Disponível em: <http://www.ultimatecitrus.com/organizations.html>. Acesso em: 22 maio 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Agricultural. National Agricultural Statistics Service. *Florida citrus fruit – Acreage, production, utilization, prices and tree number*. 1949. Disponível em: <http://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/Florida/Publications/hist_sum_pdf/citrus/cs/acreage,%20production%20%20utilization-1948.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

______. Federal Register. *Rules and regulations*, v.70, n.28, fev. 2005a. 70 FR 7233. Disponível em:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2005-02-11/html/E5-587.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

______. Federal Register. *Rules and regulations*, v.70, n.163, ago. 2005b. 70 FR 49557. Disponível em:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2005-08-24/html/E5-4633.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.

______. International Trade Comission. *AD CVD Investigations*. [201-]a. Disponível em: <http://usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations/active/index.htm >. Acesso em: 30 out. 2014.

______. International Trade Administration. *About the International Trade Administration*. [201-]b. Disponível em: <http://trade.gov/about.asp>. Acesso em: 30 out. 2014.

______. Department of Commerce. *Secretaries.*[201-]c. Disponível em: <http://www.commerce.gov/about-commerce/secretaries>. Acesso em: 30 dez. 2014.

______. Federal Register. *Rules and regulations*, v.77, n.30, fev. 2012a. 77 FR 8101. Disponível em:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-02-14/pdf/2012-3290.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2014.

______. International Trade Comission. *Certain orange juice from Brazil*. Inv. n.731–TA–1089, Publication 4311, Washington, abr. 2012b. Disponível em: <http://www.usitc.gov/publications/701_731/pub4311.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. Citrus Administrative Committee, 30 dez. 2014a. Disponível em: <http://www.citrusadministrativecommittee.org/>. Acesso em: 30 dez. 2014.

______. Department of Agricultural. *Multi-agency response to devastating citrus disease*, ago. 2014b. Disponível em: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=citrus>. Acesso em: 30 out. 2014.

______. Department of the Interior. *113th Congressional Districts*, 2. dez. 2014c. Disponível em: <http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list>. Acesso em: 30 dez. 2014.

______. Public Law 113, 79, Washington, Feb. 7, 2014. *Agricultural Act of 2014*. 2014d. Disponível em: <http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/pdf/legislation/Final_AgAct2014.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

US COMMERCE DEPARTMENT contemplates limits on "zeroing", in bid to ease trade tensions. *International Centre for Trade and Sustainable Development – Bridges*, v.15, n.1, 19 jan. 2011. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-commerce-department-contemplates-limits-on-%E2%80%98zeroing%E2%80%99-in--bid-to-ease>. Acesso em: 28 set. 2014.

VAN BELLE, D. Domestic imperatives and rational models of foreign policy decision making. In: SKIDMORE, D.; HUDSON, V. M. *The limits of State autonomy: societal groups and Foreign Policy Formulation.* Boulder, CO: Westview Press, 1993. p.151-83.

VERMULST, E.; IKENSON, D. Zeroing under the WTO Anti-Dumping Agreement: where do we stand? *Global Trade and Customs Journal*, v.2, n.6, p.231-42, 2007.

______; WAER, P. E. C. *Antidumping law and practice*. London: Sweet e Maxwell, 1996.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; MARIANO, M. P. Origens dos instrumentos de formulação política comercial norte-americana. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v.20, p.43-54, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104--44782003000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 2 ago. 2014.

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. *História do mundo contemporâneo*: da Pax Britânica do século XVIII ao choque das civilizações do século XXI. Petrópolis: Vozes, 2008.

WEXLER, A. The slow death of a former breakfast table star. *The All Street Journal*, 14 out. 2014. Commodities. Disponível em: <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2013/10/14/the-slow-death-of-a-former-breakfast-table-star/?mod=e2tw&_ga=1.200424877.2091257358.1401458334>. Acesso em: 26 maio 2014.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Agreement on implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. In: *Final Act of the Uruguay Round.* Marrakesh, apr. 1994a. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.

______. Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures. In: *Final Act of the Uruguay Round.* Marrakesh, apr. 1994b. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19--adp.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Continued dumping and subsidy offset Act of 2000*.16 jan. 2003. WT/DS217/AB/R. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds217/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#>. Acesso em: 21 out. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*. 1 dez. 2008. WT/DS382/1. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice*

from Brazil. 25 mar. 2011. WT/DS382R-01.2011a. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*. 20 jun. 2011. WT/DS382/8. 2011b. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel.*United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*. 9 dez. 2011. WT/DS382/10. 2011c. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*.13 abr. 2012. WT/DS382-10A4. 2012a. Disponível em:<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*. 14 May 2012. WT/DS382-10A5. 2012b. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. Report of the Panel. *United States – Anti-dumping administrative reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil*. 15 jun. 2012. WT/DS382-10A6.2012c. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%40Symbol%3d+wt%2fds382%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true>. Acesso em: 21 jan. 2014.

______. *Dispute settlement: the disputes*. Chronological list of disputes cases. 2014. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 31 maio 2014.

ZANETTI, M.; GRAF, C. C. D. Futuro dos citros na Flórida. *Revista Ciência e Prática*, Bebedouro, ano 5, n.19, out.-dez. 2005. Disponível em: <http://www.gtacc.com.br/pdf/magazine/19.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

ZARNIC, Z. Antidumping. In: SEMINAR IN AUSSENWIRTSCHAFT, Christian-Albrechts-Universität Zu Kiel – Department of Economics (Institut Für Vwl), 17 maio 2002.

Apêndices

Apêndice A – Controvérsias na OMC sobre *antidumping*

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS471	Dez. 2013	Metodologias de medidas *antidumping* sobre pregos de aço	China	Painel estabelecido, mas não composto
		DS464	Ago. 2013	Lavadoras residenciais	Coreia	Painel estabelecido, mas não composto
		DS449	Set. 2012	Medidas compensatórias e *antidumping* sobre diversos produtos, como tubulação de aço, pneus, papel térmico, nitrito de sódio, ácido cítrico, aço concreto	China	Relatório do painel impugnado
		DS429	Fev. 2012	Camarão congelado	Vietnã	Painel composto
		DS424	Abr. 2011	Chapas de aço inoxidável e bobinas	Itália	Em consultas

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS422	Fev. 2011	Camarão e lâminas de diamante	China	Implementação notificada por respondente
		DS420	Jan. 2011	Aço carbono resistente à corrosão	Coreia	Painel estabelecido, mas não composto
		DS404	Fev. 2010	Camarão	Vietnã	Relatório adotado, com recomendação para colocar a medida em conformidade
		DS402	Nov. 2009	Uso do *zeroing* em medidas *anti-dumping* sobre chapa de aço inoxidável em bobinas e lâminas; lâminas de diamante e suas partes	Coreia	Implementação notificada por respondente
		DS383	Nov. 2008	Sacos de polietileno	Tailândia	Implementação notificada por respondente
		DS382	Nov. 2008	Suco de laranja	Brasil	Liquidado ou rescindido (solução mutuamente acordada)

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS379	Set. 2008	Direitos *antidumping* definitivos e de compensação sobre tubos de aço carbono circular soldado; pneus; tubo retangular fino; sacos de tecido laminados	China	Implementação notificada por respondente
		DS368	Set. 2007	Papel sem pasta mecânica revestido	China	Em consultas
		DS346	Jun. 2006	Produtos tubulares para exploração de petróleo	Argentina	Em consultas
		DS345	Jun. 2006	Direitos de alfândega sobre camarão congelado e enlatado de águas quentes	Índia	Implementação notificada por respondente
		DS344	Maio 2006	Aço inoxidável	México	Liquidado ou rescindido (solução mutuamente acordada)
		DS335	Nov. 2005	Camarão	Equador	Implementação notificada por respondente
		DS325	Jan. 2005	Aço inoxidável	México	Em consultas

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS324	Dez. 2004	Camarão	Tailândia	Em consultas
		DS282	Fev. 2003	Produtos tubulares para exploração de petróleo	México	Decisão de estabelecer o painel sem efeito
		DS281	Jan. 2003	Cimento	México	Liquidado ou rescindido (solução mutuamente acordada)
		DS268	Out. 2002	Produtos tubulares para exploração de petróleo	Argentina	Autorização para retaliar solicitada (incluindo 22.6 arbitragem)
		DS262	Jul. 2002	Produtos siderúrgicos	França e Alemanha	Em consultas
		DS247	Mar. 2002	Madeira macia	Canadá	Liquidado ou rescindido (solução mutuamente acordada)
		DS244	Jan. 2002	Produtos de aço carbono resistentes à corrosão	Japão	Relatório adotado, nenhuma ação adicional exigida

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS239	Set. 2001	Silício	Brasil	Em consultas
		DS225	Fev. 2001	Tubos sem costura	Itália	Em consultas
		DS206	Out. 2000	Placa de aço	Índia	Implementação notificada por respondente
		DS184	Nov. 1999	Produtos de aço laminado a quente	Japão	Relatório adotado, com recomendação para colocar a medida em conformidade
		DS179	Jul. 1999	Chapa de aço inoxidável em bobinas e folha de aço inoxidável	Coreia	Implementação notificada por respondente
		DS162	Fev. 1999	Compatibilidade entre o Antidumping Act of 1916 e o Acordo Antidumping da OMC	Japão	Implementação notificada por respondente
		DS136	Jun. 1998	Compatibilidade entre o Antidumping Act of 1916 e o Acordo Antidumping da OMC	União Europeia	Implementação notificada por respondente

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS99	Ago. 1997	Dynamic Random Access Memory Semiconductores (DRAMS) de um megabit ou mais	Coreia	Notificado sobre solução mutuamente aceitável sobre a implementação
		DS89	Jul. 1997	Receptores de cor de televisão	Coreia	Liquidado ou rescindido (solução mutuamente acordada)
		DS63	Nov. 1996	Ureia sólida	Alemanha	Em consultas
		DS49	Jul. 1996	Tomates frescos ou refrigerados	México	Em consultas
		DS350	Out. 2006	Existência continuada e aplicação da metodologia *zeroing* sobre rolamentos; macarrão; chapas e tiras em bobinas de aço inoxidável; produtos de aço plano carbono quente laminado; barras de aço inoxidável; rolamentos antifricção; chapa de aço inoxidável em bobinas; hastes de aço para betão armado; folha e tiras de latão; carboximetilcelulose purificada; isocianurato clorado	União Europeia	Relatório adotado, com recomendação para colocar a medida em conformidade

Continua

Tabela 3 (Ampliada) – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	**Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas *antidumping***	**Número do caso**	**Data de início**	**Produto em disputa**	**Estado demandante (primeira parte)**	***Status***
Estados Unidos	39	DS322	Nov. 2004	Uso do *zeroing* nas *sunset reviews* sobre chapas de aço carbono cortadas; rolamentos de rolos cônicos superiores a 4 centímetros de diâmetro externo; rolamentos de rolos cônicos, acabados e inacabados; rolamentos de esferas; rolamentos de rolos cilíndricos; rolamentos esféricos lisos; rolamentos antifricção; produtos planos de aço resistente à corrosão de carbono	Japão	Relatório adotado, com recomendação para colocar a medida em conformidade
		DS294	Jun. 2003	Leis, regulações e metodologia para o cálculo das margens de *dumping* (*zeroing*) sobre produtos siderúrgicos laminados a quente de carbono; barras de aço inoxidável	União Europeia	Relatório adotado, com recomendação para colocar a medida em conformidade

Apêndice B – Produção de laranjas e de suco de laranja concentrado congelado na Flórida e em São Paulo de 1961 a 2010

Safra	Produção (milhões de caixas de 40,8 kg)*			Produção de suco de laranja (mil toneladas 66° brix)**		
	São Paulo e Triângulo Mineiro	Flórida	Total	São Paulo e Triângulo Mineiro	Flórida	Total
1961	–	–	–	–	265,7	265,7
1962	–	–	–	–	364,8	364,8
1963	–	–	–	6,0	162,6	168,6
1964	–	–	–	5,0	169,0	174,0
1965	–	–	–	8,0	279,8	287,8
1966	–	–	–	14,0	241,8	255,8
1967	–	–	–	22,0	414,8	436,8
1968	–	–	–	33,0	263,5	296,5
1969	–	–	–	29,0	326,7	355,7
1970	–	–	–	48,0	393,4	441,4
1971	–	–	–	80,0	394,1	474,1
1972	–	–	–	107,0	422,6	529,6
1973	–	–	–	121,0	554,4	675,4
1974	–	–	–	170,0	541,1	711,1
1975	–	–	–	189,0	561,0	750,0
1976	–	–	–	211,0	586,5	797,5
1977	–	–	–	229,0	497,6	726,6
1978	–	–	–	400,0	507,6	907,6
1979	–	–	–	424,0	545,0	969,0

Continua

Safra	Produção (milhões de caixas de 40,8 kg)*			Produção de suco de laranja (mil toneladas 66° brix)**		
	São Paulo e Triângulo Mineiro	Flórida	Total	São Paulo e Triângulo Mineiro	Flórida	Total
1980	–	–	–	479,0	728,2	1207,2
1981	–	–	–	586,0	526,5	1112,5
1982	–	–	–	550,0	386,6	936,6
1983	–	–	–	508,0	491,8	999,8
1984	–	–	–	726,0	351,6	1077,6
1985	–	–	–	848,0	348,6	1196,6
1986	–	–	–	600,0	384,0	984,0
1987	–	–	–	750,0	422,0	1172,0
1988-89	214	146,6	360,6	687,8	627,8	1315,6
1989-90	311,2	110,2	421,4	1007,6	474	1481,6
1990-91	246,8	151,6	398,4	823,5	632,5	1456
1991-92	256	139,8	395,8	898	582,9	1480,9
1992-93	318,1	186,6	504,7	1070	799,7	1869,7
1993-94	302,2	174,4	476,6	1048,1	748,3	1796,4
1994-95	307,3	205,5	512,8	1047,7	853,2	1900,9
1995-96	356,3	203,3	559,6	1095,8	858	1953,8
1996-97	371	226,2	597,2	1098	981,8	2079,8
1997-98	428,2	244	672,2	1340	1051,4	2391,4
1998-99	338,5	186	524,5	1152,9	816,5	1969,4
1999-00	436	233	669	1324,2	1005,9	2330,1
2000-01	349,7	223,3	573	1089	959,7	2048,7
2001-02	272,8	230	502,8	894,5	1000,7	1895,2
2002-03	367,5	203	570,5	1429,7	854,4	2284,1
2003-04	278,6	242	520,6	1072,5	1024	2096,5
2004-05	377,8	149,8	527,6	1369,3	644,5	2013,8
2005-06	303,4	147,7	451,1	1164,5	653,3	1817,8
2006-07	351	129	480	1369,2	577,3	1946,5
2007-08	356	170,2	526,2	1362,7	782,5	2145,2
2008-09	323,3	162,4	485,7	1132,9	731,8	1864,7
2009-10	317,4	133,6	451	1064,7	562,7	1627,4

* Sem dados disponíveis sobre a quantidade de caixas de laranja produzidas nas duas regiões nos anos de 1961 a 1987.
** Os dados da produção brasileira de 1961 a 1987 são referentes somente ao estado de São Paulo. Os dados a partir de 1988 incluem o Triângulo Mineiro.

Fonte: elaboração da autora, com dados selecionados de Braga e Silber (1993, p.86); Fava Neves et al. (2010, p.48-9).

Sobre a autora

Camilla Silva Geraldello. Professora nos cursos de Relações Internacionais e de Economia no Centro Universitário "Moura Lacerda", em Ribeirão Preto, SP. Graduada e mestre em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas, da Unesp, com pesquisa no campo de Análise de Política Externa Comercial do Brasil e dos Estados Unidos. Tem experiência na área de consultoria e assessoria em Gestão Pública e Relações Internacionais. Trabalha desde 2010 com pesquisas de opinião pública (políticas e de mercado) e na formulação e execução de projetos de políticas públicas no âmbito do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) em Marília, SP. É membro de grupos de pesquisa ligados ao estudo de política externa e Estados Unidos e do corpo editorial da revista *Brazilian Journal of International Relations* (BJIR).

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm
Mancha: 23,7 x 42,5 paicas
Tipologia: Horley Old Style 10,5/14

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral
Maria Luiza Favret